

Jean-Luc Putz

Histoire et fonction du salaire social minimum

La relation de travail est une relation contractuelle et donc régie à la base par le principe de la liberté contractuelle. Cette liberté offre aux parties la possibilité de négocier librement les clauses du contrat par lequel elles s'engagent mutuellement. Une fonction essentielle du droit social est de poser des limites à cette liberté, en raison du déséquilibre du rapport de forces entre l'employeur et le salarié ainsi que des abus qui peuvent en résulter.

La fixation de la rémunération relève également de cette liberté contractuelle ; le salaire peut donc en principe être librement convenu. Le droit du travail ne pose que peu de contraintes à cet égard. Sont par exemple interdits les salaires discriminatoires, donc des inégalités de rétribution en fonction du sexe, de l'appartenance religieuse ou de l'âge, etc. Un salaire maximal n'est pas prévu par la loi ; quelqu'élevée que soit la rémunération d'un salarié, il pourra toujours prétendre à toute la protection que lui offre le Code du travail (C.T.). Ce n'est que lorsque des fonds publics sont affectés que la loi prévoit des plafonds, par exemple en matière de calcul des indemnités de chômage, des garanties de salaire en cas de faillite de l'employeur, mais aussi en ce qui concerne certaines cotisations sociales.

Vers le bas, par contre, la loi impose une limite en dessous de laquelle aucun contrat ni aucune convention collective ne peuvent aller. En effet, à l'instar de nombreux autres pays, le Luxembourg

connait un niveau de rémunération minimal, dénommé « salaire social minimum » (SSM). Ce salaire minimal s'impose à

la Cour d'appel et la Cour de cassation ont décidé que le personnel de nettoyage de bâtiments a droit à la majoration de 20 % après dix ans d'expérience professionnelle, règle qui a cependant du mal à s'imposer en pratique.

tous les employeurs et salariés, quelle que soit l'activité de l'employeur et quelle que soit la situation sur le marché du travail, dans le secteur caritatif tout comme dans le secteur commercial. Une clause dans un contrat de travail fixant un salaire inférieur est nulle (L. 222-7 C.T.). Sont également nulles des clauses de conventions collectives qui ne respectent pas le SSM, quoique le rapport de force lors des négociations n'ait en principe pas été déséquilibré.

Pour combler le vide conventionnel laissé par cette nullité, les tribunaux tendent actuellement plutôt à considérer que c'est le SSM qui serait dû au salarié ; une autre approche consisterait à substituer la rémunération qui est d'usage dans le métier concerné, en prenant appui sur l'article 1160 du Code civil.

Non seulement le salarié peut recourir à la justice pour réclamer son dû, mais le fait pour un employeur de verser un salaire

inférieur au SSM est encore sanctionné d'une amende pénale (L. 222-10 C. T.). En pratique, toutefois, pareilles poursuites devant les tribunaux répressifs sont rares.

Origines du SSM

Avant l'introduction du SSM, le salaire était librement convenu, sans minimum ou maximum. La doctrine admettait que la lésion n'était pas une cause de nullité du contrat ; on ne pouvait donc faire annuler le contrat en invoquant la vileté du salaire¹. Aucun dispositif n'entravait la liberté des parties de fixer le salaire au taux qui leur « convenait » (ou que le salarié était obligé d'accepter sous la contrainte économique) ; le salaire pouvait être notablement inférieur à l'usage des lieux, sans que cela n'entraîne la nullité du contrat².

Intervenaient ensuite les conventions collectives qui pouvaient prévoir des grilles de salaire ; mais tant qu'il n'existait pas de législation quant à l'effet supra-contractuel de ces conventions, les parties pouvaient y déroger par accord individuel. De premiers accords collectifs virent le jour dès 1893, mais il faudra attendre les années 1910 pour voir la pratique se

Jean-Luc Putz est juge au Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg. Membre du réseau d'experts européen en droit du travail E.L.L.N., il enseigne également à l'Université de Luxembourg et a publié plusieurs ouvrages en droit luxembourgeois, notamment en droit social.

généraliser. Ce n'est qu'en 1936, avec la création du Conseil national du travail, que les conventions collectives ont été consacrées dans notre législation. Par ailleurs, à l'époque comme à ce jour, de très nombreux salariés ne bénéficient d'aucune convention collective, de sorte que leurs salaires **restent** soumis à la négociation individuelle.

Un premier projet de loi visant l'institution d'un salaire minimum a été déposé en 1916, puis repris en 1926 par la Chambre du travail, sans connaître de succès. Le Conseil d'État avisa ce projet comme suit : « le projet tranche ainsi une question fort importante qui est vivement débattue en théorie, mais qui nulle part encore, en Europe, n'a reçu, dans la pratique, une solution affirmative qui soit de loin aussi générale que celle que voudraient lui voir donner les auteurs du projet. [...] sa consécration législative [...] soulèverait des doutes tellement graves et impliquerait des risques tellement considérables qu'un pays aussi petit et aussi peu indépendant au point de vue économique que le Grand-Duché ne saurait faire une expérimentation pareille, et cela surtout à un moment si particulièrement difficile [...]. Le taux de salaire répondant à la situation, est un contrat fort délicat et fort complexe qui suppose, dans la personne des parties contractantes, une liberté entière de discussion et de décision. Si donc l'État intervient dans ce contrat pour imposer à l'entrepreneur un minimum de salaire, il risquera de fausser les lois économiques [...] La question est de savoir si l'infériorité de l'ouvrier vis-à-vis du patron, dans le débat pour le taux du salaire, telle qu'elle est alléguée, subsiste depuis que le droit de grève est légalement reconnu et que l'organisation des ouvriers a mis fin à leur faiblesse individuelle en leur permettant une action collective et en leur procurant les moyens financiers nécessaires pour soutenir cette action³ ». Le Conseil d'État craignait notamment une hausse du chômage due à la réticence des employeurs à embaucher avec un salaire minimum.

En 1935, la Chambre du travail estime d'ailleurs que les salaires minima ne sont pas nécessaires, la négociation collective étant la voie préférable⁴. Aucune démarche législative ne voit ainsi le jour.

À la libération du pays après la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses contestations sont nées du fait que les salaires étaient inférieurs au minimum d'existence. Plusieurs grèves ont éclaté, mais ont pu être contenues par des accords sur des majorations de salaires dans les entreprises concernées⁵.

Un SSM légal est introduit en 1944⁶; l'arrêté considérait qu'il y avait lieu « dans un intérêt d'ordre économique et de paix sociale, dans l'attente de la fixation des salaires par voie de contrat collectif ou autrement, de fixer les salaires considérés comme indispensables pour permettre aux travailleurs de se procurer les articles de première nécessité et le logement nécessaire au maintien d'un niveau de vie suffisant ». Une intervention gouvernementale en vue de la fixation des salaires a été jugée nécessaire pour rétablir des « conditions de vie normales⁷ ». Cette législation fera l'objet de réformes substantielles en 1963⁸ et 1973⁹. L'introduction en 1944 a été faite sur proposition du groupe salarial au sein de la Conférence nationale du travail; l'idée était de fixer un salaire minimal de départ pour les négociations collectives¹⁰. Le gouvernement entendait encourager la conclusion de conventions de salaires d'abord dans les grandes entreprises industrielles, dans l'espoir que les entreprises moins importantes se déclareraient par la suite disposées à accepter les mêmes barèmes de salaires¹¹.

Montant du SSM

Tant l'arrêté de 1944 que celui de 1963 feront l'objet de toute une série d'adaptations ponctuelles (1945¹², 1946¹³, 1948¹⁴, 1951¹⁵, 1965¹⁶, 1967¹⁷, 1969¹⁸). La réforme de 1973 cherche à mettre fin au « système des adaptations erratiques du salaire social minimum au profit d'un système d'adaptations biennales », afin de « prévenir une distorsion durable entre la progression du salaire social minimum, d'une part, et l'évolution des conditions économiques générales et des revenus salariaux ... d'autre part »¹⁹.

L'article 4 de l'arrêté de 1944 précisait que, dans des conditions égales de travail et de rendement, les taux des salaires et appointements minima des travailleurs de

sexe féminin sont fixés à 80 à 90 % de ceux établis pour les hommes; il avait été initialement proposé de fixer une fourchette de 70 à 90 %, mais c'est finalement la proposition de 80 à 90 % – qui était explicitement basée sur l'idée « même rendement, même rémunération » – qui a été retenue²⁰. Ce taux sera fixé de manière uniforme à 90 % en 1951. L'arrêté de 1963 met un terme à la différence de traitement entre salariés masculins et féminins.

Depuis 1957²¹, le SSM est soumis à l'échelle mobile des salaires (dit « index »), par référence au mécanisme dont bénéficient les fonctionnaires d'État. Il faut cependant rappeler que durant les dernières années de crise financière et monétaire, le législateur a modulé le système de l'indexation automatique.

Le SSM fait encore l'objet d'un certain nombre de revalorisations extra-indiciaires et en dehors du système des réévaluations biennales. L'actuel article L. 222-2(2) C. T. précise ainsi que tous les deux ans, le gouvernement soumet 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 SSM (le « coup de pouce »).

Catégories socioprofessionnelles

En 1944, le travail domestique et l'agriculture étaient exclus de la réglementation. La réforme de 1973 nuancera ces exclusions, qui affecteront désormais les entreprises familiales²², les services domestiques, les travailleurs à domicile et le personnel des entreprises de type familial de l'agriculture et de la viticulture. En 1977²³, ces dérogations sont abolies à l'exception de la dernière, qui tombera l'année d'après²⁴, dans le but de donner au salaire minimum « une portée absolument générale en ce sens qu'elle couvrira toute personne salariée²⁵ ».

En 1993²⁶, des taux différents sont introduits selon que le salarié a charge de famille ou non, distinction qui sera cependant abandonnée dès 1994.

La réglementation de 1944 préfigurait déjà l'actuelle distinction entre salariés

qualifiés et non qualifiés, en distinguant entre les « manœuvres non spécialisés » et les autres salariés. En 1948, toutefois, le gouvernement estime qu'une adaptation ne s'impose que pour les salariés non qualifiés, de sorte que ceux-ci ont été relevés au taux des autres salariés et qu'il a ainsi été mis fin à cette distinction en 1965, lorsque le principe, encore en vigueur à ce jour, d'une majoration de 20 % pour les salariés qualifiés est introduite, la qualification se déterminant à la fois en fonction des diplômes et de l'expérience professionnelle. Citons à titre d'illustration une série d'affaires récentes dans lesquelles la Cour d'appel et la Cour de cassation ont décidé que le personnel de nettoyage de bâtiments a droit à la majoration de 20 % après dix ans d'expérience professionnelle, règle qui a cependant du mal à s'imposer en pratique.

La loi prévoit encore des taux dégressifs pour les salariés n'ayant pas encore atteint l'âge de la majorité.

Montant actuel

Au 1^{er} janvier 2014 (indice 775,17), le SSM non qualifié s'élevait à 1 921,03 et le SSM qualifié à 2 305,23 euros. Dans la

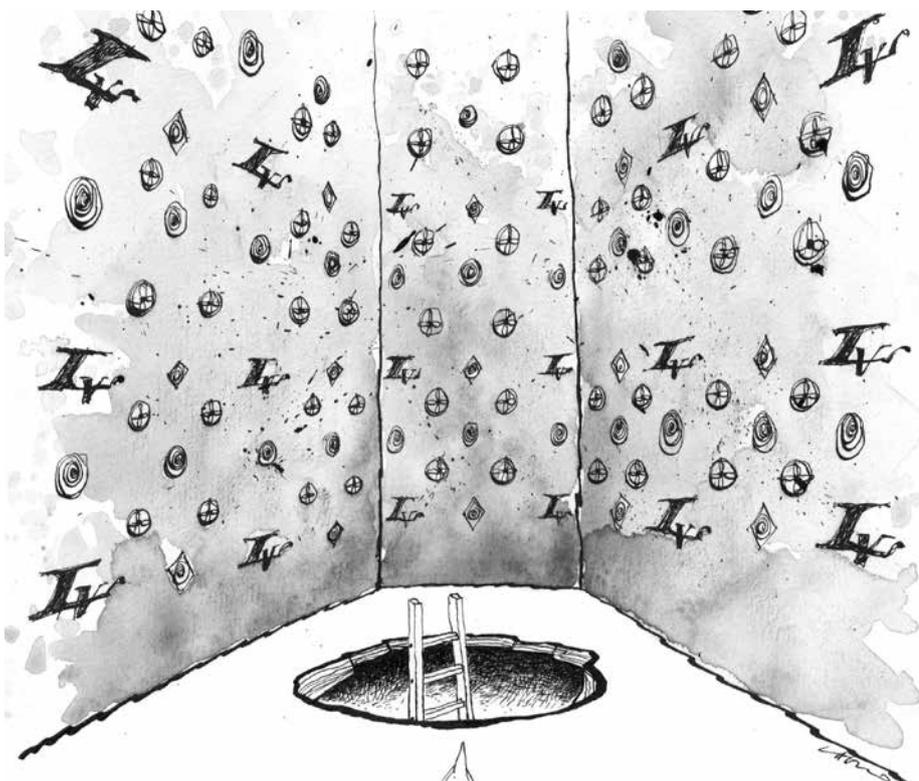
comparaison européenne, le Luxembourg a le salaire minimum le plus élevé (France : environ 1 450 euros sur une base de 35 heures par semaine ; Bulgarie : environ 160 euros), y compris en unités SPA (standard de pouvoir d'achat). Dans la moitié des 20 pays de l'Union européenne qui ont un salaire minimum applicable à tous les secteurs, celui-ci est inférieur à 400 euros.

Au Luxembourg, le SSM représentait 46 % du salaire moyen²⁷ en 2011. Du fait d'être élevé, le SSM a aussi un effet plancher ; une proportion relativement élevée des salariés est rémunérée à ce niveau : au 31 mars 2011, 16,6 % des salariés (hors fonctionnaires), c'est-à-dire 53 318 salariés, étaient rémunérés au salaire minimal, cette proportion étant grandissante²⁸.

Les coups de pouce réguliers conduisent à un tassement des salaires conventionnels dans les conventions qui ne sont pas révisées ; certaines conventions collectives sont en effet en vigueur depuis des années et les salaires les plus bas dans les grilles sont tombés en dessous du SSM.

Le montant du SSM doit également être vu en relation avec d'autres revenus de substitution, puisque l'écart peut inciter

les citoyens à adopter certains comportements et à ne pas intégrer le marché du travail, faute d'incitation financière suffisante. Chacun doit se faire sa propre idée sur le sujet. Le revenu minimum garanti (RMG) s'élève respectivement à 1 348,18 euros pour une personne adulte et à 2 022,27 euros pour une communauté domestique de deux adultes, sans compter les autres aides qui sont attachées à ce statut. On notera que ce dernier chiffre est supérieur au SSM. L'indemnité de congé parental à temps plein s'élève à 1 778,31 euros. La différence est donc minime. On constate en effet que la décision de prendre ou non le congé parental dépend du niveau du revenu ; le taux est presque réduit de moitié dans le quintile de revenu le plus élevé²⁹. ♦



1 PEMMERS Tony, *Le contrat de travail des employés*, 1928, n° 93.

2 PEMMERS Tony, *Le contrat de travail des employés*, 1928, n° 125.

3 Proposition de loi concernant le minimum de salaire, C.R. 1916/1917, Annexes, Avis du Conseil d'État, p. 324.

4 Chambre du travail, Projekt zu einem Gesetzbuch der Arbeit, 1935, Erläuterung des Projektes, Art. 92 ; Signalons encore l'existence d'un autre projet datant de 1930 : Gesetzesprojekt betreffend Schaffung eines Lohntarifamtes, C.R. 1930/1931, Annexes, p. 105.

5 KRIER Pierre, *La première étape de la reconstruction sociale*, p. 18 et 20.

6 Arrêté grand-ducal du 30 décembre 1944 portant fixation des salaires minima.

7 KRIER Pierre, *La première étape de la reconstruction sociale*, p. 3.

8 Arrêté grand-ducal du 22 avril 1963 portant nouvelle fixation et réglementation du salaire social minimum.

9 Loi du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum.

10 « Antrag der Arbeitergruppe der Conférence nationale du travail vom 6. Dezember 1944 », reproduit dans WINTER Jean-Pierre, *Les salaires minima*, p. 14.

11 KRIER Pierre, VAN WERVEKE Gust, *La reconstruction sociale et économique du Grand-Duché de Luxembourg*, p. 23.

12 Arrêté grand-ducal du 20 juin 1945, portant modification de l'arrêté grand-ducal du 30 décembre 1944, portant fixation des salaires minima.

13 Arrêté grand-ducal du 14 janvier 1946 portant nouvelle fixation des salaires minima.

14 Arrêté grand-ducal du 6 août 1948 portant fixation d'un salaire social minimum.

15 Arrêté grand-ducal du 18 août 1951 portant adaptation du salaire social minimum au nombre indice du

coût de la vie et uniformisation du taux de rémunération du travail féminin.

16 Arrêté grand-ducal du 25 juin 1965 modifiant et complétant l'arrêté grand-ducal du 22 avril 1963 portant nouvelle fixation et réglementation du salaire social minimum.

17 Arrêté grand-ducal du 15 novembre 1967 portant modification de l'arrêté grand-ducal du 22 avril 1963 portant nouvelle fixation et réglementation du salaire social minimum tel qu'il a été modifié par l'arrêté grand-ducal du 25 juin 1965.

18 Règlement grand-ducal du 24 décembre 1969 portant nouvelle fixation du taux du salaire social minimum.

19 Projet de loi n° 1631, Exposé des motifs, p. 672.

20 WINTER Jean-Pierre, *Les salaires minima*, p. 23.

21 Arrêté grand-ducal du 31 décembre 1956 portant adaptation du salaire social minimum au nombre-indice du coût de la vie, prenant effet en 1957 (Art. 3).

22 Définies comme étant celles dans lesquelles sont seuls occupés les ascendants, les descendants, frères et sœurs ou alliés au même degré de l'employeur.

23 Loi du 23 décembre 1976 portant modification de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum.

24 Son abrogation avait été retardée d'une année en raison des séquelles de la sécheresse pour les entreprises

de l'agriculture et de la viticulture ; projet de loi n° 2052, Rapport de la commission des Affaires sociales, p. 925.

25 Projet de loi n° 2052, Commentaire des articles, p. 901.

26 Loi du 26 février 1993 portant réforme du salaire social minimum.

27 *Rapport travail et cohésion sociale 2011*, Cahier économique n° 112, Statec, p. 74.

28 *Panorama social 2012, Dialogue-Analyse*, Chambre des salariés, p. 19.

29 *Rapport travail et cohésion sociale 2011*, Cahier économique n° 112, Statec, p. 117.

Auf dem Weg zu einer europäischen Mindestlohnpolitik?

Im Lichte der Euro-Krise und der zunehmenden Koordinierung der Fiskalpolitik im Rahmen der neuen ökonomischen Governance (u. a. europäisches Semester und Fiskalpakt) stellt sich die Frage, welchen Stellenwert die soziale Dimension innerhalb der fortschreitenden europäischen Integration einnehmen soll. Es gibt verschiedene Modelle, die EU stärker zu einer Sozialunion auszubauen. Eines davon wäre eine europäische Mindestlohnpolitik. Nicht nur der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors, sondern auch sein aktueller Nachfolger Jean-Claude Juncker brachten in der Vergangenheit diese Idee in die Debatte ein.

Besonders für die Eurozone könnte ein europäisches System nationaler Mindestlöhne ökonomisch durchaus sinnvoll sein. Denn auch wenn die Eurokrise meist als „Staatsschuldenkrise“ bezeichnet wird, so stellen doch die realwirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsstaaten die primäre innereuropäische Ursache der Krise (neben dem externen Schock durch die Finanzkrise) dar. Tatsächlich ist die Lohnentwicklung in den Staaten der Eurozone seit Einführung der gemeinsamen Währung auseinandergedriftet. Eine europäische Koordinierung der Lohnuntergrenzen könnte dieser Entwicklung am unteren Ende entgegenwirken und somit Lohndumping und eine Erosion der Nachfrage verhindern. Laszlo Andor, Arbeits- und Sozialkommissar der letzten Kommission, befürwortete ein europäisches System nationaler Mindestlöhne, die an das jeweilige Lohnniveau des Mitgliedsstaates angepasst sein sollten. Ein solches System hätte den Vorteil, dass es der Heterogenität innerhalb der Union gerecht würde und trotzdem gemeinsame europäische Standards schaffen würde.

Doch auch die politische Signalwirkung ist nicht zu unterschätzen. Denn in fast allen Mitgliedstaaten, in denen bereits ein Mindestlohn gesetzlich verankert ist, liegt dieser teilweise weit unter der jeweiligen nationalen Armutsgrenze. Eine schrittweise europaweite Anhebung der nationalen Mindestlöhne würde nicht nur die dringend benötigte Nachfrage für die Bekämpfung der Deflationsgefahr, sondern vielleicht auch wieder etwas Begeisterung für die EU freisetzen. Dies wäre auch ein konkreter Beitrag, um dem Ziel der Armutsreduzierung im Rahmen der „Europa 2020“-Strategie näher zu kommen.

Doch die politischen Hindernisse auf dem Weg zu einer europäischen Mindestlohnpolitik sind nicht zu unterschätzen. Erstens passt eine solche Institutionalisierung nachfrageorientierter Politik nicht ganz in die herrschende Orthodoxie europäischer Wirtschaftspolitik. Denn besonders die europäischen Entscheider*innen im Feld der Finanz- und Wirtschaftspolitik verfolgen noch immer eine angebotsorientierte Politik. So zielten viele Reformen der Troika darauf ab, die „Rigidität der Löhne nach unten“ zu lockern. Zweitens ist Lohnpolitik im Prinzip eine alleinige Kompetenz der Mitgliedsstaaten bzw. ihrer jeweiligen Sozialpartner. So müsste beispielsweise ein europäisches System nationaler Mindestlöhne Rücksicht auf das skandinavische Spezifikum der durch die Sozialpartner branchenweit ausgehandelten Mindestlöhne nehmen. ♦