



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/16/2026

23 avril 2026

Marchés publics

relatif au

Projet de règlement grand-ducal portant modifications du règlement grand-ducal du 24 mars 2024 portant institution de cahiers spéciaux des charges standardisés en matière de marchés publics et portant modification de l'article 103 du règlement grand-ducal du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.

Par lettre du 25 février 2026, Madame Yuriko Backes, ministre de la Mobilité et des Travaux publics, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

- 1.** Le présent projet s'inscrit dans un contexte de mise à jour et d'adaptation du cadre réglementaire applicable aux marchés publics.
- 2.** Il vise plus précisément à modifier plusieurs dispositions du règlement grand-ducal du 24 mars 2014 portant institution de cahiers spéciaux des charges standardisés en matière de marchés publics et portant modification de l'article 103 du règlement grand-ducal du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics.
- 3.** Il s'inscrit dans le prolongement de l'abrogation de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics par la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, dont l'article 51, paragraphe 2, constitue désormais la base légale permettant d'instituer des cahiers des charges standardisés.
- 4.** Le projet instaure de nouveaux cahiers spéciaux des charges standardisés pour quatre corps de métiers du secteur du bâtiment et modifie le règlement grand-ducal du 24 mars 2014.
- 5.** Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, le présent projet vise à instituer par règlement grand-ducal l'ensemble des clauses techniques générales actuellement adoptées par voie ministérielle, ainsi que les quatre nouvelles clauses proposées par le centre de ressources des technologies et de l'innovation pour le Bâtiment, ci-après « CRTI-B ». Ces clauses concernent des corps de métiers spécifiques du secteur du bâtiment et définissent les règles techniques applicables notamment en matière de matériaux, d'exécution, de prestations et de décompte.
- 6.** Le projet s'inscrit également dans une dynamique de consolidation et de sécurisation juridique des cahiers des charges standardisés, dont le développement, depuis 2014, a conduit à l'adoption d'une trentaine de cahiers par voie ministérielle, témoignant de leur utilité et de leur appropriation par les acteurs du secteur de la construction.
- 7.** Ces cahiers des charges standardisés ont pour finalité de simplifier l'élaboration et l'utilisation des dossiers de soumission, tant pour les pouvoirs adjudicateurs que pour les opérateurs économiques, en réduisant les charges administratives et en favorisant une meilleure lisibilité des obligations contractuelles. Ils contribuent également à améliorer la productivité et la compétitivité du secteur de la construction.
- 8.** Ils permettent en particulier d'uniformiser les pratiques, de préciser les responsabilités des différents intervenants, de faciliter l'élaboration des offres par les soumissionnaires, de réduire les erreurs et les litiges, notamment en matière de facturation et de réception des travaux, afin d'assurer une meilleure coordination entre les différents corps de métiers sur les chantiers.
- 9.** Le projet ne modifie pas les critères d'attribution des marchés publics, mais concerne l'exécution des marchés de travaux.
- 10.** À cet effet, il prévoit notamment l'ajout de nouvelles clauses techniques générales, l'adaptation de certaines clauses existantes afin de tenir compte de l'évolution technique, ainsi que la suppression de clauses devenues obsolètes, notamment dans le domaine des installations de télécommunications et téléinformatique.
- 11.** Il introduit ainsi de nouvelles clauses techniques générales pour quatre corps de métiers, à savoir les travaux d'aménagement extérieur, de pose de parquets massifs, de quincaillerie et de

façades ventilées, tout en adaptant certaines clauses existantes relatives notamment aux travaux de canalisation, de maçonnerie, de menuiserie en bois et de vitrerie.

12. Par ailleurs, il tend à généraliser et à rendre obligatoire le recours à des cahiers spéciaux des charges standardisés pour les marchés publics de travaux relatifs au secteur du bâtiment.

13. Le projet encadre de manière uniforme les conditions techniques et contractuelles d'exécution des marchés publics de travaux à travers les cahiers spéciaux des charges standardisés, lesquels contiennent notamment des dispositions relatives aux « textes et documents régissant le marché », à la « responsabilité civile délictuelle », à la « responsabilité contractuelle », aux « devoirs spéciaux à charge de l'opérateur économique », à « l'exécution du contrat », à la « réception du marché », au « mode de révision du prix », aux « litiges » ainsi qu'aux « critères de sélection qualitative ».

14. Il prévoit en outre que des clauses techniques générales, applicables à l'ensemble des corps de métiers, sont instituées et peuvent être complétées par des clauses techniques particulières, sans pouvoir y déroger, ces clauses fixant notamment les règles relatives aux « généralités », aux « matériaux », à « l'exécution », aux « prestations » et au « décompte ».

15. Dans ce cadre, le projet précise que les cahiers des charges standardisés, publiés en annexe au règlement grand-ducal, sont applicables aux différents corps de métiers et ne doivent plus être intégrés dans le dossier de soumission, sauf lorsque plusieurs options y sont prévues, auquel cas le pouvoir adjudicateur est tenu de préciser celles retenues dans les documents du marché.

16. Le projet s'inscrit dans une logique plus large d'adaptation du règlement grand-ducal du 24 mars 2014, en vue de tenir compte de l'évolution du cadre juridique et des recommandations formulées par le Conseil d'État, ainsi que des travaux de modernisation actuellement menés au sein du CRTI-B.

17. Le projet ne comporte toutefois aucune disposition spécifique relative aux conditions de travail ou à la protection des travailleurs, alors même que les cahiers des charges standardisés constituent le cadre normatif principal régissant l'exécution des marchés publics.

18. Il ne prévoit pas davantage de mesures visant à améliorer l'accès des opérateurs économiques aux marchés publics et en particulier celui des petites et moyennes entreprises, se limitant à encadrer l'exécution des marchés de travaux.

Une réforme technique des cahiers des charges qui omet toute exigence sociale

19. La CSL constate que le projet de règlement grand-ducal vise essentiellement à adapter le règlement grand-ducal du 24 mars 2014 en renforçant le recours aux cahiers spéciaux des charges standardisés et aux clauses techniques générales, lesquels encadrent de manière détaillée les conditions d'exécution des marchés publics de travaux.

20. À cet effet, le projet précise que ces cahiers des charges contiennent notamment des dispositions relatives aux « devoirs spéciaux à charge de l'opérateur économique », à « l'exécution du contrat » ou encore à la « réception du marché », tout en instituant des clauses techniques générales fixant les règles applicables en matière de « matériaux », d'« exécution », de « prestations » et de « décompte ».

21. La CSL souligne toutefois que ces instruments, qui constituent pourtant le cœur normatif de l'exécution des marchés publics, ne comportent aucune exigence explicite en matière sociale, notamment en matière de dialogue social, de conditions de travail et de niveau des salaires.

21bis. En outre, il est déplorable de constater l'absence de toute exigence relative au respect effectif de ces normes, notamment en matière de contrôle, de suivi et de sanction en cas de non-respect par les opérateurs économiques.

22. Le projet procède dès lors à une harmonisation purement technique des marchés publics, sans mobiliser ces outils comme vecteurs de politique sociale, alors même qu'ils déterminent concrètement les obligations des opérateurs économiques.

Il ne prend ainsi pas en compte la fonction stratégique de la commande publique comme levier d'intervention économique permettant d'orienter l'utilisation des fonds publics vers des entreprises respectueuses des standards sociaux.

Une telle approche apparaît en décalage avec les objectifs poursuivis par le droit de l'Union européenne, tels qu'exprimés notamment aux considérants 31 et 32 de la directive (UE) 2022/2041.

Une absence de prise en compte des exigences constitutionnelles en matière de dialogue social

23. La CSL rappelle que l'article 39 de la Constitution¹ consacrant la promotion du dialogue social comme un objectif à valeur constitutionnelle, constitue un pilier essentiel de notre modèle social.

24. Par ailleurs, le principe des libertés syndicales, garanties par l'article 28 de la Constitution², impliquent la reconnaissance effective de la négociation collective comme instrument de régulation des conditions de travail.

25. Dans ce contexte, l'absence de toute référence au dialogue social ou à la négociation collective dans le projet apparaît en décalage avec ces exigences constitutionnelles, d'autant plus que la couverture des conventions collectives demeure insuffisante au Luxembourg.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que cette couverture reste significativement inférieure au seuil de 80 % fixé par le droit de l'Union européenne, traduisant un déficit structurel du dialogue social qui appelle des mesures correctrices.

26. La CSL considère que la commande publique, en tant qu'instrument majeur d'intervention économique de l'État, devrait avant toute chose contribuer activement à la promotion de la négociation collective et à l'amélioration des conditions de travail.

Une insuffisante prise en compte des obligations du droit de l'Union européenne

27. La CSL rappelle que la directive (UE) 2022/2041 impose aux États membres de promouvoir la négociation collective et de garantir un niveau adéquat de protection des travailleurs, notamment en matière de salaires.

28. Il convient de préciser par ailleurs que son article 9 prévoit que les pouvoirs adjudicateurs doivent veiller à ce que les opérateurs économiques ainsi que leurs sous-traitants respectent les obligations applicables en matière de droit du travail, de salaires et de négociation collective dans le cadre des marchés publics.

¹ Article 39 de la Constitution : « L'État promeut le dialogue social ».

² Art. 28 de la Constitution : « Les libertés syndicales sont garanties ».

29. Le considérant 31 de la directive (UE) 2022/2041 souligne que l'effectivité de la protection offerte par les salaires minimaux, qu'ils résultent de dispositions légales ou de conventions collectives, revêt d'une importance particulière dans le cadre de l'attribution et de l'exécution des marchés publics.

29bis. Ce considérant relève également le risque que les conventions collectives qui prévoient une telle protection ne soient pas respectées, notamment lors de l'exécution des contrats ou dans les chaînes de sous-traitance, ce qui peut conduire à une rémunération des travailleurs inférieure aux niveaux fixés par les conventions collectives sectorielles.

30. Afin de prévenir de telles situations, les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE imposent aux pouvoirs adjudicateurs de prendre des mesures appropriées, afin de garantir que les opérateurs économiques respectent les salaires conventionnels applicables ainsi que les droits fondamentaux des travailleurs et des syndicats, tels qu'issus notamment des conventions n° 87 et n°98 de l'OIT.

31. Or, la CSL constate que le projet de règlement grand-ducal, bien qu'il organise en détail les conditions d'exécution des marchés, ne contient aucune disposition visant à assurer le respect de ces exigences européennes.

Il ne prévoit notamment aucun mécanisme garantissant que ces obligations soient effectivement respectées tout au long de la chaîne d'exécution, en particulier par les sous-traitants, alors même que ces derniers constituent un maillon essentiel des risques de contournement des normes sociales.

L'absence de toute mobilisation de la commande publique comme levier de promotion de la négociation collective

32. La CSL rappelle que la commande publique constitue un levier stratégique permettant à l'État d'orienter les comportements des entreprises, notamment en matière sociale.

33. Par ailleurs, cette approche est confirmée par la jurisprudence récente du 5 mars 2026 de la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-210/24) en matière de marchés publics.

En effet, la Cour admet que les pouvoirs adjudicateurs peuvent intégrer, lors de l'attribution des marchés publics, des critères relatifs à des conditions salariales supérieures aux minima conventionnels, notamment en favorisant les entreprises qui s'engagent à verser à leur personnel des salaires plus élevés que ceux prévus par la convention collective sectorielle applicable.

Elle précise qu'un tel critère d'attribution est non seulement compatible avec la directive européenne sur les marchés publics, mais qu'il ne porte pas atteinte au droit à la négociation collective garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Au contraire, la Cour souligne qu'une telle approche contribue activement à la promotion du dialogue entre partenaires sociaux.

34. La CSL estime dès lors que les cahiers des charges standardisés, rendus obligatoires par le projet, auraient dû intégrer de telles exigences sociales, notamment en matière de respect des conventions collectives et d'amélioration des conditions de travail.

35. En effet, dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2022/2041, la commande publique constitue un levier pertinent pour promouvoir la négociation

collective, notamment au regard des clarifications apportées par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne.

La CSL déplore que le présent projet de règlement ne s'inscrive pas dans cette dynamique, en ce qu'il n'intègre pas, à ce stade, des exigences sociales renforcées dans les cahiers des charges standardisés.

36. À cet égard, la CSL rappelle que les organisations syndicales revendiquent que l'accès aux marchés publics soit conditionné à l'existence d'une convention collective applicable au sein de l'entreprise soumissionnaire, afin de garantir un niveau élevé de protection des travailleurs et de promouvoir effectivement la négociation collective.

La CSL estime dès lors qu'une modification du cadre juridique applicable, tant au niveau du règlement grand-ducal que, le cas échéant, de la loi sur les marchés publics, s'impose afin d'y intégrer des exigences sociales contraignantes.

37. En ne mobilisant pas cet instrument, le projet manque donc une opportunité majeure de faire des marchés publics un outil de promotion du progrès social et de lutte contre la concurrence fondée sur le coût du travail.

L'absence de mécanismes de lutte contre le dumping social

38. La CSL souligne que l'absence d'exigences sociales dans les cahiers des charges standardisés favorise le développement de pratiques de dumping social, en particulier dans les chaînes de sous-traitance.

Ce risque est d'autant plus élevé en l'absence de mécanismes de contrôle et de responsabilité claire du donneur d'ordre vis-à-vis des sous-traitants intervenant dans l'exécution des marchés publics.

39. La CSL regrette l'absence de dispositions spécifiques visant à prévenir le dumping social, notamment en ce qui concerne le respect des conventions collectives, du salaire social minimum et des conditions de travail, alors même que les marchés publics constituent un levier essentiel pour garantir une concurrence loyale et la protection des travailleurs.

40. Il est pourtant indispensable d'introduire des obligations explicites imposant aux opérateurs économiques et à leurs sous-traitants le respect des normes sociales applicables, conformément notamment aux exigences du droit de l'Union européenne et aux conventions internationales du travail.

41. À cet égard, la CSL rappelle que la convention n°94 de l'OIT prévoit l'insertion de clauses sociales dans les contrats publics afin de garantir le respect des conditions de travail fixées par les conventions collectives.

L'absence de mesures favorisant un accès équitable aux marchés publics

42. La CSL observe que le projet ne contient aucune disposition visant à améliorer l'accès des opérateurs économiques aux marchés publics, alors même que les cahiers des charges standardisés structurent fortement les conditions de participation des opérateurs économiques aux marchés publics.

Par ailleurs, cette structuration pourrait, en l'absence de mesures correctrices, renforcer les déséquilibres existants entre grandes entreprises et PME.

43. Il convient de relever également l'absence de dispositions spécifiques visant à faciliter l'accès des PME aux marchés publics, notamment par le biais d'un découpage en lots ou de conditions de participation proportionnées. Force est de constater que ces entreprises jouent un rôle essentiel dans le tissu économique et l'emploi local.

44. Cette absence est d'autant plus préoccupante que les PME constituent un vecteur essentiel d'emploi et leur accès aux marchés publics participe à la stabilité du marché du travail et au développement économique national.

En conclusion

45. Les marchés publics doivent être appréhendés non comme un simple instrument de gestion administrative ou technique, mais comme un véritable levier structurant de politique sociale et économique du pays.

Cela doit permettre à l'État d'orienter les pratiques des opérateurs économiques dans le sens d'un développement durable et socialement responsable. Dans cette perspective, l'utilisation des deniers publics ne peut être dissociée du respect de standards sociaux élevés et du soutien actif au modèle social luxembourgeois.

46. À cet égard, il est important de conditionner l'accès aux marchés publics au respect de standards sociaux élevés, notamment par l'exigence qu'une entreprise soit couverte par une convention collective applicable.

47. Une telle condition se justifie d'autant plus dans le contexte de la directive (UE) 2022/2041 relative aux salaires minimaux adéquats, dont l'article 4 impose aux États membres dont le taux de couverture par conventions collectives est inférieur à 80% d'adopter un plan d'action visant à promouvoir la négociation collective.

Or, le Luxembourg se trouve précisément dans cette situation, avec un taux de couverture inférieur à ce seuil, ce qui nécessite la mise en œuvre de mesures structurelles destinées à renforcer cette couverture.

48. Dans cette perspective, la commande publique constitue un levier particulièrement pertinent, dès lors qu'elle permet d'agir directement sur les conditions d'accès aux ressources économiques publiques et d'orienter les comportements des opérateurs économiques vers le respect de standards sociaux élevés.

49. L'article 9 de la directive précitée impose d'ailleurs aux États membres de garantir que les opérateurs économiques et leurs sous-traitants respectent les obligations applicables en matière de droit du travail, de salaires et de négociation collective dans l'attribution et l'exécution des marchés publics, confirmant ainsi le rôle structurant de la commande publique dans la mise en œuvre des objectifs sociaux de l'Union.

49bis. La CSL rappelle à cet égard que, en tant que pouvoir adjudicateur et maître d'ouvrage, l'État ne peut se limiter à une approche purement économique de la commande publique, mais est tenu de veiller au respect des normes impératives du droit du travail dans l'exécution des marchés.

Il lui incombe en particulier de s'assurer que les opérateurs économiques respectent les règles relatives à la durée du travail, aux temps de repos, ainsi qu'aux conditions de travail applicables, conformément à la législation nationale et aux obligations découlant du droit de l'Union européenne.

49ter. La CSL souligne également que, dans le cadre des marchés publics de travaux, les salariés intervenant sur les chantiers ne doivent en aucun cas être exposés à des conditions de travail dégradées en raison des contraintes liées aux délais d'exécution.

Ainsi, l'objectif de réalisation des chantiers publics dans les délais impartis ne saurait justifier des pratiques contraires à la législation du travail, notamment en matière de durée du travail, de temps de repos et de sécurité.

À cet égard, il incombe à l'État de veiller à ce que l'organisation et l'exécution des marchés publics n'induisent pas, directement ou indirectement, une pression susceptible de conduire à de telles dérives.

50. Dans le même sens, la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne confirme que les pouvoirs adjudicateurs peuvent, lors de l'attribution des marchés publics, favoriser les entreprises qui s'engagent à accorder des conditions salariales supérieures à celles prévues par la convention collective sectorielle applicable.

Cet arrêt revêt une importance particulière dans le contexte précité, en ce qu'il met en évidence que la commande publique constitue un instrument légitime et efficace pour soutenir l'extension de la négociation collective dans les États membres où celle-ci demeure insuffisamment développée.

51. En outre, une telle approche permettrait de garantir des conditions de travail décentes et des salaires équitables, en assurant le respect des normes issues des conventions collectives et en évitant que les marchés publics ne soient attribués à des entreprises fondant leur compétitivité sur la réduction des coûts salariaux.

51bis. Elle contribuerait également à renforcer la négociation collective en incitant les entreprises à s'inscrire dans une logique conventionnelle afin d'accéder aux marchés publics, créant ainsi un cercle vertueux entre politique économique et protection sociale.

52. Par ailleurs, elle permettrait de prévenir les situations de concurrence déloyale entre entreprises, en assurant une égalité de traitement fondée sur des standards sociaux homogènes, et de lutter efficacement contre les pratiques de dumping social, notamment dans les chaînes de sous-traitance.

Rappelons que, dans un contexte de recours fréquent à la sous-traitance et de fragmentation des interventions sur les chantiers, il est important d'en assurer un encadrement adéquat.

53. De plus, une telle approche garantirait une utilisation socialement responsable des deniers publics, en veillant à ce que les fonds publics bénéficient à des entreprises contribuant effectivement à l'amélioration des conditions de travail, conformément à l'esprit des instruments internationaux tels que la convention n°94 de l'OIT relative aux clauses de travail dans les contrats publics.

53bis. Cette exigence s'inscrit également dans la logique du considérant 32 de la directive (UE) 2022/2041, qui rappelle que l'octroi de financements publics, notamment issus des fonds de l'Union, doit s'accompagner du respect des règles applicables en matière de marchés publics, y compris des dispositions issues des conventions collectives.

54. Une telle évolution s'inscrit pleinement dans les objectifs du droit de l'Union européenne, notamment en matière de convergence sociale et de promotion du dialogue social (articles 151 et suivants du TFUE).

Cette approche s'inscrit non seulement au-delà de l'article 39 de la Constitution, mais également dans les engagements internationaux du Luxembourg en matière de protection des salariés et du respect de leurs droits sociaux fondamentaux.

Au regard des remarques formulées, la CSL ne peut, dans l'état actuel du projet de règlement grand-ducal, pas y marquer son accord.

Luxembourg, le 23 avril 2026

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.