

Luxembourg, le 10 juillet 2023

Objet : Projet de loi¹ portant modification de l'article L. 525-1 du Code du travail. (6304SBE)

*Saisine : Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire
(8 février 2023)*

Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier l'article L. 525-1 du Code du travail qui a trait au chômage des indépendants.

Alors que selon cet article, **sont éligibles au chômage complet les indépendants qui ont dû cesser leur activité**, en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure, le Projet prévoit de couvrir en outre **le cas de fermeture temporaire du fait d'une décision administrative qui ne leur est pas imputable**.

Au regard de l'importance du projet de loi sous avis et de ses répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

* * *

En bref

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soutiennent l'objectif du projet de loi sur le principe mais considèrent que les moyens pour y parvenir ne sont pas appropriés.

L'accès au chômage complet ainsi qu'au chômage partiel des travailleurs indépendants est une demande qu'elles soutiennent.

Elles renvoient donc à leur proposition de 6 mesures en vue d'une revalorisation du statut de l'indépendant.

Partant, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne sont pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

* * *

¹ Projet de loi non déposé à la Chambre des Députés en date du 10 juillet 2023.

Considérations générales

Actuellement, le chômage complet n'est possible pour les indépendants que s'ils ont dû cesser leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure (article L. 525-1, paragraphe 1 du Code du travail). Le cas échéant, ils doivent s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) dans les six mois suivant la fin de l'activité (actuel article L. 525-1, paragraphe 2 du Code du travail).

A la lecture de l'exposé des motifs du Projet², la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers comprennent que les dispositions projetées s'inscrivent dans un contexte « post pandémie de Covid-19 » qui a révélé des lacunes dans le droit commun respectivement a créé une « *situation injuste* », situation à laquelle les auteurs souhaitent pallier.

Si pour « *faire face à la crise sanitaire* », le Gouvernement avait temporairement mis en place des mesures exceptionnelles au profit des salariés des entreprises (à travers un régime de chômage pour cas de force majeure) et au profit des indépendants (à travers des aides financières en faveur des petites entreprises et des indépendants), il y a lieu de constater selon l'exposé des motifs qu' :

« [a]ctuellement, l'indépendant qui est touché par une fermeture de son entreprise par le fait d'une décision administrative de fermeture qui ne lui est pas personnellement imputable (par exemple dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire) reste dès lors définitivement sans revenu pendant cette période d'inactivité forcée alors que même les dispositions concernant le chômage complet des travailleurs indépendants ne lui sont pas applicables³. »

En effet, l'article L. 525-1 dispose que seuls les indépendants qui ont dû cesser leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, ou par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure peuvent être éligibles au chômage complet.

Quant au chômage partiel, il constitue une mesure de maintien dans l'emploi qui se limite aux personnes liées à un employeur moyennant un contrat de travail et ne vise dès lors pas non plus les salariés indépendants⁴. »

« Pour pallier à cette situation injuste, le présent projet entend compléter le libellé dudit article L. 525-1 [du Code du travail] pour (...) rendre ainsi éligibles ces indépendants aux indemnités de chômage complet en cas de fermeture temporaire⁵ du fait d'une décision administrative qui ne leur est pas personnellement imputable ».

Les deux chambres professionnelles relèvent à titre liminaire que si l'exposé des motifs vise le cas d'indépendants qui ont dû fermer temporairement du fait d'une décision administrative qui ne leur est pas personnellement imputable, l'article unique du Projet vise quant à lui plus largement les cas de « *ceux qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative qui ne leur est pas personnellement imputable* ».

Bien que l'objectif du Projet soit salué par les deux chambres professionnelles dans son principe (dans la mesure où il vise à permettre une indemnisation des indépendants en cas de cessation ou réduction temporaire du fait d'une décision administrative qui ne leur est pas

² Cf. projet de loi, spécialement page 2

³ Texte souligné par les deux chambres professionnelles

⁴ Texte souligné par les deux chambres professionnelles

⁵ Texte souligné par les deux chambres professionnelles

personnellement imputable), force est de constater que les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif ne sont pas appropriés.

Quant au principe même de modifier l'article L. 525-1 du Code du travail

L'article L. 525-1 est l'unique article du Code du travail ayant trait au chômage des indépendants (et compose à lui seul le chapitre V « Chômage des indépendants »⁶).

Comme souligné précédemment, l'article L. 525-1 concerne le chômage complet (des indépendants) qui permet de couvrir certains types de risque : la perte de revenus « permanente » suite à la cessation définitive de leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, ou par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure. C'est pourquoi il est situé sous le titre II « Indemnités de chômage complet » du livre V « Emploi et chômage ».

Etant donné que le Projet tend à couvrir la perte de revenus « temporaire » en cas de cessation ou fermeture temporaire et que ce risque est déjà couvert - du moins pour les salariés - par le chômage partiel, les deux chambres professionnelles considèrent qu'il n'est pas cohérent, du point de vue même de la structure du Code du travail, de vouloir modifier l'article L. 525-1.

Pour les deux chambres professionnelles, il n'est donc pas approprié de vouloir couvrir sous l'article L. 525-1 à la fois des situations qui s'apparentent tantôt au chômage complet et tantôt au chômage partiel. A leurs yeux, l'accès au chômage partiel des indépendants devrait être prévu dans un autre article du Code du travail.

Quant aux conditions et modalités prévues par le Projet pour obtenir le chômage (complet) en cas de cessation ou fermeture temporaire

Les deux chambres professionnelles insistent sur la nécessité de distinguer entre les situations de chômage complet (en cas de perte de revenus « permanente ») et de chômage partiel (en cas de perte de revenus « temporaire ») au motif que tant les conditions d'éligibilité que les modalités de ces deux types de chômage diffèrent.

Elles regrettent partant qu'en ayant fait le choix de modifier l'article L. 525-1 du Code du travail, le Projet procède à un « mélange des genres » alors que les conditions du chômage complet ne correspondent pas à celles du chômage partiel.

Ainsi, exiger de l'indépendant une **inscription comme demandeur d'emploi** auprès de l'ADEM (condition figurant à l'article L. 525-1 du Code du travail tel que modifié par le Projet) n'a pas de sens dans l'hypothèse d'une cessation ou réduction temporaire de son activité pour les raisons suivantes :

- pour procéder à une telle inscription, l'indépendant doit préalablement avoir rendu son autorisation d'établissement, or, cette autorisation d'établissement ne doit pas être remise en question puisque l'objectif est de permettre à l'indépendant de reprendre son activité normale (à l'issue de la cessation ou réduction temporaire), toujours comme indépendant.

⁶ Le régime du chômage des indépendants a été introduit par la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet (spécialement l'article 34).
<http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1976/06/30/n1/jo>

A cet égard, les deux chambres professionnelles s'interrogent quant à la situation des indépendants non couverts par une autorisation d'établissement qui devraient bénéficier des mêmes mesures de chômage.

Les deux chambres professionnelles déplorent en outre que l'article L. 525-1 du Code du travail tel que modifié par le Projet maintienne la **condition de stage** suivant laquelle l'indépendant doit justifier de deux années au moins d'assurance obligatoire pour la pension⁷ et plaident pour une réduction de cette condition de stage à un an.

Quant aux revendications déjà exprimées par les chambres professionnelles concernant le chômage des indépendants

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers réitèrent leur invitation au gouvernement de prendre en compte leurs revendications exprimées en juillet 2021, en publiant une série de six propositions visant à (re)valoriser le statut de l'indépendant, dans un objectif plus large de stimuler l'esprit d'entreprise et l'entrepreneuriat au Luxembourg.

En résumé, ces mesures novatrices en vue d'aligner le statut de l'indépendant sur celui du salarié en matière de sécurité sociale et de droit du travail consistent à :

1. mettre en place une règle anti-cumul unique permettant de cumuler une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel, sans distinction entre une activité salariée et indépendante,
2. mieux définir le régime de sécurité sociale du conjoint aidant,
3. promouvoir l'affiliation des indépendants à la Mutualité des Employeurs,
4. **introduire un revenu de remplacement (cadré par des conditions d'attribution strictes) en cas de « chômage partiel », « chômage intempéries », et « chômage accidentel ou technique » de l'indépendant,**
5. **ouvrir certaines mesures du chômage complet aux indépendants par une adaptation des conditions d'accès, la réduction de la condition d'affiliation obligatoire à la sécurité sociale à 1 an (au lieu de 2 ans), la possibilité de cumuler une indemnité de chômage complet avec un revenu professionnel indépendant sous certaines conditions, ainsi qu'un assouplissement des règles déterminant l'indemnisation du chômage de l'indépendant ayant manqué au paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité,**
6. mettre en place un régime de reclassement professionnel pour les indépendants, inspiré du régime existant en matière d'accident de travail et maladie professionnelle, afin de couvrir la perte de revenu et de rendement (temporaire).

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ne sont pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

SBE/DJI

⁷ à la Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels, à la Caisse de pension agricole, à la Caisse de pension des salariés ou après de l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité