

N° 8662²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROPOSITION DE LOI

portant modification de la loi du 30 avril 1980 portant création d'une allocation de maternité, modifiant ainsi certaines dispositions du Code de la sécurité social

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS

(17.4.2026)

Par sa lettre du 6 janvier 2026, Madame la Ministre de la Santé a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de loi repris sous rubrique.

La proposition de loi a pour objectif déclaré d'adapter le mode de calcul de l'indemnité de maternité afin de tenir compte des fluctuations de revenus auxquelles les indépendantes sont particulièrement exposées. Ainsi, il est proposé de calculer l'indemnité de maternité sur la base des revenus professionnels des douze derniers mois d'affiliation avant du début du congé de maternité, au lieu des six derniers mois comme, selon les auteurs de la proposition de loi, il serait prévu actuellement.

La Chambre des Métiers salue l'intention des auteurs de renforcer la protection des femmes enceintes exerçant une activité indépendante en palliant des situations où une réduction d'activité liée à des contraintes de santé ou des indisponibilités dues à la grossesse se traduisent par des revenus réduits, ou insuffisants, notamment pour des femmes enceintes qui sont cheffe d'entreprise d'une micro-entreprise, ou d'une petite entreprise¹.

Toutefois, le texte proposé ne manque pas de surprendre. En effet, l'article 25, paragraphe 3, du Code de la sécurité sociale, qui est visé par la proposition de loi sous avis, ne traite pas de la base de calcul de l'indemnité de maternité, mais des conditions d'ouverture du droit à cette indemnité. D'après cet article, une travailleuse indépendante doit avoir été affiliée à titre obligatoire pendant au moins six mois avant le début du congé de maternité pour avoir droit à une indemnité de maternité. La proposition de loi vise à porter cette durée à douze mois. Une telle modification ne permet cependant en aucun cas d'améliorer la situation financière des femmes indépendantes, puisqu'elle n'affecte nullement le montant de l'indemnité de maternité, mais restreint encore l'accès même au droit. La proposition de loi aurait ainsi pour effet d'exclure toutes les personnes ayant exercé moins de douze mois, tout en ne changeant rien au mode de calcul de l'indemnité de maternité.

La Chambre des Métiers se doit dès lors de s'opposer fermement à une mesure qui aurait pour effet de diminuer la protection des travailleuses indépendantes enceintes.

Plus étonnant encore, le montant de l'indemnité de maternité accordée aux travailleuses indépendantes correspond actuellement à l'indemnité pécuniaire de maladie qui se calcule d'ores et déjà aujourd'hui sur la base des revenus professionnels de l'ensemble de l'année de référence, conformément au Code de la sécurité sociale et au droit fiscal applicable. Dès lors, la volonté d'étendre le calcul à douze mois ne sert à rien puisque tel est déjà le régime actuel.

La proposition de loi est donc sans objet.

Néanmoins pour concrétiser l'objectif des auteurs de renforcer la protection des femmes enceintes exerçant une activité indépendante, la Chambre des Métiers estime qu'une véritable amélioration de la situation des travailleurs indépendants doit s'attaquer aux mécanismes de protection sociale dans leur globalité.

¹ Chiffres clés de l'Artisanat 2024 : 79% des entreprises artisanales sont des micro-entreprises (0 à 9 salariés) et 17% des entreprises artisanales sont des petites entreprises (10 à 49 salariés)

Dans ce contexte, elle souhaite rappeler l'importance du dossier relatif au statut et à la protection sociale des travailleurs indépendants, pour lequel elle défend depuis plusieurs années une modernisation structurelle.² Ce catalogue de mesures s'inscrit dans une réflexion globale visant à aligner la protection des indépendants sur celle des salariés ; à renforcer la sécurité économique de ceux qui assument seuls le risque entrepreneurial ; et à favoriser un environnement plus équitable, plus moderne et plus attractif pour l'entrepreneuriat. La Chambre de Métiers se permet de rappeler les mesures qu'elle propose³ :

1. Mettre en place un régime de reclassement professionnel pour « indépendant » inspiré du régime existant en matière d'accident de travail et de maladie professionnelle de l'indépendant afin de couvrir la perte de revenu et de rendement (temporaire)

La mise en place d'un régime de reclassement professionnel adapté aux indépendants demeure un enjeu majeur. Face à un accident, une maladie professionnelle ou une baisse durable des capacités physiques (y inclus à cause d'un handicap), les indépendants se trouvent souvent sans solutions structurelles leur permettant de maintenir partiellement leur activité, de se réorienter, ou de bénéficier d'accompagnements comparables à ceux prévues pour les salariés. Un tel dispositif en faveur des indépendants est un outil indispensable pour garantir l'équité entre assurés et soutenir le maintien dans la vie active face à des problèmes de santé, sans égard à la qualité de salarié ou d'indépendant de l'assuré atteint.

Chaque année, un certain nombre d'indépendants ne sont plus aptes à exercer entièrement leur activité pour des raisons médicales, alors qu'ils ne sont pas invalides pour autant. Ces assurés sont motivés à réorganiser leur vie professionnelle, sur la base de mesures de réhabilitation ; ou, dans certains cas, à exercer un autre emploi. Or, étant donné que les indépendants sont exclus de la procédure de reclassement, ils ne peuvent pas profiter de la prise en charge des frais résultant de l'application des mesures de réhabilitation ou même tout simplement de la prise en charge, totale ou partielle, des dépenses de mesures de requalification individuelles, en vue d'augmenter leur employabilité.

Alors que les indépendants sont confrontés à une situation intenable du fait qu'ils ne disposent d'aucun revenu de substitution pendant la période où ils réalisent une mesure de réhabilitation ou effectuent une reconversion professionnelle, à l'intérieur du pays ou à l'étranger, il est urgent d'aborder cette problématique des laissés-pour-compte en ouvrant aux indépendants des droits sociaux équivalents à ceux reconnus aux salariés.

2. Élargir le bénéfice de l'ensemble des mécanismes de « chômage partiel », « chômage intempéries » et « chômage accidentel ou technique » aux indépendants (via l'introduction d'un revenu de remplacement cadré par des conditions d'attribution strictes)

En outre, il est nécessaire d'intégrer pleinement les travailleurs indépendants dans les mécanismes de remplacement de revenus en cas de pertes temporaires liées à des circonstances indépendantes de leur volonté, telles que le chômage accidentel, technique ou dû aux intempéries.

Ces risques sont pris en charge pour les salariés, mais ne le sont pas pour les indépendants, alors même que ceux-ci supportent seuls les conséquences financières de tels événements sur leur activité, et que par définition, ils sont dépourvus face à la survenance de tels risques. Notamment la pandémie de la Covid-19 a mis en évidence l'extrême faiblesse, voire les lacunes, du statut d'indépendant et la nécessité non seulement, de soutenir leurs activités économiques, mais également de s'intéresser aux cas de rigueur des indépendants eux-mêmes. Une extension ciblée et adaptée des régimes de chômage accidentel, technique et dû aux intempéries est un élément essentiel de l'amélioration de la protection sociale des indépendants, tout en garantissant que les modalités d'accès, de calcul et de durée des prestations tiennent compte des spécificités propres à l'activité indépendante.

² Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers de juillet 2021 :

« Revaloriser le statut d'indépendant à travers une meilleure protection sociale – 6 mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié » (disponible ici : <https://www.cdm.lu/mediatheque/media/proposition-cc-et-cdm-valoriser-le-statut-de-l-independant>).

³ En 2021, la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce ont également souligné la nécessité d'améliorer les règles relatives au cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel. Le régime actuellement applicable aux indépendants a entretemps été jugé comme n'étant pas conforme à la Constitution à cause d'« *un traitement inégal et discriminatoire entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui exercent une activité accessoire salariée et ceux qui exercent une telle activité non salariée* » et a été revu par le projet de loi n°8514.

3. Concernant le chômage complet :

- appliquer le cas d'ouverture prévu à l'article L. 525-1 du Code du travail (cessation définitive de l'activité de l'indépendant ≠ cessation définitive de la société) ;
- prévoir au minimum 1 an d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois au lieu de 2 ans actuellement ;
- permettre le cumul de l'indemnité de chômage avec un revenu provenant d'une activité professionnelle indépendante sous certaines conditions ;
- abroger la sanction de la réduction de la prestation chômage à 80 % du SSM (si l'indépendant manque à ses obligations de paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité) et introduire le principe d'une réduction à 80 % (respectivement à 85 % en cas de charge de famille) de l'indemnité de chômage due

La Chambre des Métiers attire également l'attention sur la question du chômage complet des indépendants, domaine dans lequel des avancées significatives restent nécessaires. Actuellement, le Code du travail comporte un seul et unique article concernant le chômage des indépendants, à savoir l'article L. 525-1. Il permet de couvrir la perte de revenus « permanente » subie par un indépendant suite à la cessation définitive de son 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. En ce qui concerne les prérequis d'ouverture du droit et les modalités concrètes du calcul de l'indemnité, les indépendants se voient confrontés à des conditions plus strictes que pour les salariés. Une meilleure prise en compte des réalités entrepreneuriales, une adaptation des conditions d'affiliation, ainsi qu'une réflexion sur les possibilités de cumul avec une activité professionnelle limitée permettra de renforcer la résilience économique des indépendants confrontés à une cessation d'activité non souhaitée.

Dans ce cadre, la Chambre des Métiers suppose que l'indépendant devenu « demandeur d'emploi » aura, en raison de ce statut, plein accès aux aides dont bénéficient les autres demandeurs d'emploi, à savoir l'aide à la création d'entreprise et l'aide au réemploi, afin d'optimiser les chances d'un retour rapide à une activité professionnelle.

4. Mieux définir le statut du conjoint aidant en adaptant le seuil maximum de cotisation de ce dernier, en introduisant un modèle par paliers et en abrogeant le « principe de la division du revenu »

La Chambre des Métiers insiste sur la nécessité d'une réforme du statut du conjoint aidant, dont le cadre légal actuel demeure insuffisant et source d'inégalités. Le régime en vigueur limite fortement les capacités contributives du conjoint aidant et restreint ainsi ses droits individuels en matière de pension. Une révision du plafond cotisable, accompagnée de mécanismes plus souples et mieux adaptés aux situations réelles des entreprises familiales, permettrait une reconnaissance accrue du rôle essentiel joué par les conjoints aidants dans de nombreuses petites entreprises artisanales. Il s'agit d'une réforme attendue et indispensable pour moderniser le cadre social de l'indépendance.

5. Promouvoir l'affiliation des indépendants à la Mutualité des Employeurs

La Chambre des Métiers réaffirme également l'importance d'améliorer les conditions d'affiliation des indépendants à la Mutualité des Employeurs et de réformer les modalités de remboursement des prestations en cas d'incapacité de travail. Les indépendants sont encore confrontés à des procédures plus contraignantes que celles applicables aux salariés et ne bénéficient pas toujours, en pratique, d'une couverture équivalente pour des situations similaires. Une simplification des démarches ainsi qu'un traitement plus fluide et plus rapide des remboursements contribueraient à renforcer la sécurité financière des indépendants face aux aléas de santé.

La Chambre des Métiers souligne que les mesures prises jusqu'à présent demeurent insuffisantes pour garantir aux travailleurs indépendants un niveau de sécurité et de prévoyance réellement équivalent à celui dont bénéficient les salariés. Un système de protection cohérent ne peut être atteint que par la mise en œuvre complète de l'ensemble des mesures préconisées, chaque élément constituant une composante essentielle d'un dispositif global, harmonisé et adapté aux réalités de l'activité indépendante. Pour la Chambre des Métiers, seule une transposition intégrale de ces réformes permettra d'assurer aux indépendants une protection sociale pleinement en adéquation avec les responsabilités économiques et les risques professionnels qu'ils assument quotidiennement.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers considère que toutes les réflexions à mener devraient reposer sur les principes directeurs suivants :

- « *Un euro cotisé (en matière de sécurité sociale) ou contribué (via le système d'imposition) donne les mêmes droits pour tous* » engendrant par là une convergence entre les différents régimes existants (« salarié » et « indépendant » en l'occurrence). Des différences de traitement souvent historiques se sont accumulées, si bien que les deux statuts ne sont pas toujours « égaux » face aux mêmes « risques » qui sont susceptibles de se présenter. Cela signifie donc qu'à égalité de risque et à égalité de cotisation ou contribution, il convient d'accorder une égalité de traitement entre l'indépendant et le salarié.
- Cela signifie également que s'il n'y a « *pas de prestations sans cotisations ou contributions* », inversement « *il ne peut pas y avoir de cotisations ou contributions sans prestations* ».

La Chambre des Métiers rappelle à cet égard que la Chambre des Députés a, dans le cadre d'une motion adoptée en 2023, invité le Gouvernement à poursuivre les efforts d'harmonisation entre les statuts de salarié et d'indépendant.⁴ Cette motion souligne la nécessité de réduire les inégalités de traitement et d'adapter le cadre juridique aux réalités actuelles du travail indépendant. La Chambre des Métiers partage pleinement cette orientation et considère que la présente proposition de loi devrait s'inscrire dans cette dynamique de fond, plutôt que de modifier un article qui ne permettrait pas d'atteindre les objectifs affichés.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers demande le retrait de la proposition de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 17 avril 2026

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

⁴ Motion 4098 du 9 mars 2023 : Revalorisation du statut de l'indépendant, (disponible ici : https://www.chd.lu/fr/motion_resolution/4098).