



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 7922

Proposition de loi portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale

Date de dépôt : 02-12-2021  
Date de l'avis du Conseil d'État : 07-02-2023  
Auteur(s) : Monsieur Marc Spautz, Député  
Monsieur Laurent Mosar, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
02-12-2021	Déposé	7922/00	<u>3</u>
21-07-2022	Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 21 juillet 2022	24	<u>8</u>
04-08-2022	Avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers (24.5.2022)	7922/01	<u>16</u>
27-10-2022	Avis de la Chambre des Salariés (20.10.2022)	7922/02	<u>19</u>
07-02-2023	Avis du Conseil d'État (7.2.2023)	7922/03	<u>24</u>

7922/00

N° 7922

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale**

\* \* \*

*Dépôt : (Monsieur Laurent Mosar, Député, Monsieur Marc Spautz, Député): 2.12.2021*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	2
3) Commentaire des articles .....	2

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

La pandémie de Covid-19 et ses conséquences économiques n'ont fait que prendre conscience de la nécessité de stimuler l'esprit d'entrepreneuriat et l'attrait de l'entrepreneuriat au Luxembourg.

Pour revaloriser le statut d'indépendant, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont formulé un certain nombre de propositions visant à réduire les inégalités entre l'indépendant et le salarié en matière de sécurité sociale et en matière de droit du travail.

La présente proposition de loi a trait à la problématique du cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel non salarié. Cette proposition est en effet particulièrement pertinente lorsque l'on considère notamment les défis liés au manque de main-d'œuvre qualifiée et entourant la transmission de savoir-faire à la nouvelle génération. Aligner le régime actuel de l'indépendant sur celui du salarié permettrait à un chef d'entreprise de combiner une pension anticipée avec une activité indépendante maintenue en parallèle, pour p.ex. former la nouvelle génération.<sup>1</sup> Cette proposition de loi contient par ailleurs une disposition spéciale concernant les revenus provenant de l'exercice d'un mandat électif national, européen ou communal ou d'un mandat au sein d'un syndicat de communes. Il semble en effet opportun de continuer à encourager les citoyens à s'engager au niveau national, européen ou communal, sans que la pension de vieillesse anticipée ne soit en conséquence réduite ou retirée.

D'après l'article 184 du Code de la sécurité sociale, un assuré, qu'il soit salarié ou non salarié, peut percevoir une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 57 ou de 60 ans, sous réserve de remplir certaines conditions. Or, ces conditions diffèrent selon que l'activité exercée est une activité salariée ou non salariée.

En effet, il découle des dispositions du Code de la sécurité sociale que les bénéficiaires de pension ne sont pas traités de la même façon lorsqu'il est question des règles anti-cumul de la pension anticipée avec différentes catégories de revenus professionnels. Le Code de la sécurité sociale distingue en effet entre le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu provenant d'une activité salariée ou non salariée :

---

<sup>1</sup> <https://www.cdm.lu/media/Proposition-CC-CdM-Valoriser-le-statut-de-l-ind--pendant-vf.pdf>

*Article 184 du Code de la sécurité sociale*

...

*Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée peut exercer, même avant l'âge de soixante-cinq ans, une activité salariée insignifiante. Est considérée comme activité insignifiante, toute activité continue ou temporaire rapportant un revenu au Luxembourg ou à l'étranger qui, réparti sur une année civile, ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum.*

*Si l'activité salariée dépasse les limites prévues à l'alinéa qui précède, les dispositions de réduction prévues à l'article 226 sont applicables. Lorsque la rémunération dépasse le plafond y prévu, la pension est refusée ou retirée.*

*Tant que l'assuré exerce avant l'âge de soixante-cinq ans une activité non salariée au Luxembourg ou à l'étranger autre que celle dispensée de l'assurance en vertu de l'article 180, alinéa 2, la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.*

Il apparaît dès lors que le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée qui continue une activité non salariée en tant qu'indépendant par exemple, à la différence de celui qui exerce une activité salariée, ne peut bénéficier d'une réduction de la pension de vieillesse anticipée lorsque le revenu, réparti sur une année, dépasse par mois un tiers du salaire social minimum et reste inférieur à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Il se voit en effet directement refuser ou retirer ladite pension.

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI**

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 184 du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° L'alinéa 3 est remplacé par le libellé suivant :

« Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée peut exercer, même avant l'âge de soixante-cinq ans, une activité insignifiante. Est considérée comme activité insignifiante, toute activité continue ou temporaire rapportant un revenu au Luxembourg ou à l'étranger qui, réparti sur une année civile, ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum. Pour la détermination du revenu précité, il est fait abstraction :

- des revenus non soumis à cotisation, et
- des revenus provenant de l'exercice d'un mandat électif national, européen ou communal ou d'un mandat au sein d'un syndicat de communes. »

2° A la première phrase de l'alinéa 4, le terme « salariée » est supprimé.

3° L'alinéa 5 est supprimé.

**Art. 2.** A l'alinéa 4 de l'article 185 du Code de la sécurité sociale, le terme « salariée » est supprimé.

\*

**COMMENTAIRE DES ARTICLES***Article 1<sup>er</sup>*

Il s'agit de mettre en place une règle anti-cumul unique, sans faire de distinction entre une activité salariée et une activité non salariée. Il est donc proposé d'inclure les activités « salariées » au même titre que les activités « non salariées », soit de ne considérer que l'activité soumise à cotisation au titre de la sécurité sociale.

Il est par ailleurs proposé d'exclure du revenu mis en compte au titre de la règle anti-cumul, les revenus provenant d'un mandat électoral ou d'un mandat au sein d'un syndicat de communes. Cette disposition a pour objectif de continuer à encourager les citoyens à s'engager au niveau national, européen ou communal, sans que la pension de vieillesse anticipée ne soit en conséquence réduite ou retirée.

Il est proposé de supprimer l'alinéa 5, qui met en place un régime spécial pour l'indépendant.

*Article 2*

La modification proposée de l'article 185 du Code de la sécurité sociale s'inscrit dans la lignée des modifications proposées pour l'article 184, qui visent à mettre en place une règle anti-cumul unique, sans faire de distinction entre une activité salariée et une activité non salariée.

Marc SPAUTZ  
*Député*

Laurent MOSAR  
*Député*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau





## Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

### Procès-verbal de la réunion du 21 juillet 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 30 juin ainsi que du 7 juillet 2022**
2. **7922 Proposition de loi portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale (cumul pension vieillesse anticipée et revenu professionnel non salarié)**
- 7923 Proposition de loi portant modification du livre V du Code du travail (chômage complet/indépendants)**
  - **Présentation des propositions de loi**
  - **Avis du Gouvernement**
3. **Divers**

\*

Présents : Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Dan Kersch, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber

M. Claude Haagen, Ministre de la Sécurité sociale  
M. Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Laurent Mosar remplaçant M. Gilles Roth et co-auteur des propositions de loi sous examen

M. Tom Meyer, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire

M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

M. Alain Reuter, Président de la Caisse nationale d'assurance pension

(CNAP)  
M. Claude Rumé, de la CNAP

M. Maximilien Marinov, de la fraction LSAP, collaborateur du rapporteur

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Hansen, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 30 juin ainsi que du 7 juillet 2022**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

**2. 7922 Proposition de loi portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale (cumul pension vieillesse anticipée et revenu professionnel non salarié)**

Monsieur le Président de la commission, Dan Kersch, remercie tout un chacun pour la participation à la présente réunion et particulièrement les personnes qui se trouvent déjà en congé.

La réunion a été convoquée sur demande du groupe politique CSV afin d'y examiner deux propositions de loi dont les Députés Laurent Mosar et Marc Spautz sont les auteurs. La proposition de loi 7922 concerne une modification du Code de la sécurité sociale et a comme objet les règles de cumul relatives aux pensions anticipées et à certains revenus.

La proposition de loi 7923 concerne une modification du Code du travail et a comme objet les conditions de perception d'indemnités de chômage complet pour les indépendants.

Monsieur le Député Marc Spautz présente tout d'abord la proposition de loi 7922. L'orateur signale d'emblée que les auteurs de la proposition de loi avaient déjà eu l'occasion de s'échanger à ce sujet avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale.

La proposition de loi consiste à étendre les dispositions de l'article 184 du Code de la sécurité sociale à d'autres catégories que les seuls salariés. Il convient de noter qu'il est possible pour que les salariés, qui bénéficient d'une pension anticipée, puissent avoir une occupation salariée leur procurant un revenu inférieur ou égal à un tiers du salaire social minimum, sans que leur pension soit ajustée ou retirée. Par contre, tous les non-salariés risquent la réduction, voire le retrait de leur pension anticipée s'ils touchent des revenus. Monsieur le Député signale que la proposition de loi 7922 vise à considérer que les indemnités d'élus locaux, nationaux et européens ne soient pas considérées dans ce contexte comme étant des revenus. Il importe que la question soit réglée très rapidement, car les élections communales de 2023

approchent à grands pas. Différentes autres formes de revenus sont également à considérer, comme par exemple des jetons pour la tenue d'examens ou des indemnités en relation avec des formations dispensées.

L'orateur rappelle que lors de l'entrevue avec le Ministre de la Sécurité sociale de l'époque, Monsieur Romain Schneider, le CSV avait souligné l'importance pour la vie civile et publique de ne pas pénaliser des gens qui veulent s'engager en politique, et notamment au niveau communal. Il s'agit donc de personnes qui ont un âge compris entre 57 et 65 ans, l'étendue de la perception possible d'une pension anticipée. L'orateur précise encore que cela concerne le secteur privé, le secteur public faisant l'objet d'autres dispositions en la matière.

Monsieur le Président Dan Kersch pense qu'il s'agit en effet d'une réelle problématique qui vient d'être soulevée. L'orateur précise qu'en pratique, le déclenchement de la question se situe au niveau de l'administration fiscale, qui, lorsqu'elle perçoit des impôts, en informe les instances de sécurité sociale qui, elles, percevront alors des cotisations sociales en conséquence. Monsieur le Président signale de plus que bien d'autres catégories sont concernées, comme notamment le monde du sport et la culture.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Claude Haagen, constate que lors des discussions préliminaires, chacun était sur la même ligne. Il convient en effet de résoudre le problème soulevé, or, Monsieur le Ministre insiste : ce n'est pas chose facile, notamment du fait que ce ne sont pas uniquement des conseillers communaux qui sont concernés, mais encore bien d'autres catégories de personnes.

L'orateur confirme ce que vient de dire Monsieur le Président : les instances de sécurité sociale sont saisies par l'administration des impôts dès qu'elle dispose d'informations sur des revenus, des jetons ou autres indemnités. En règle générale, ces revenus sont renseignés par les contribuables dans la rubrique consacrée à l'exercice d'une profession libérale de leur déclaration d'impôts.

En ce qui concerne dans ce contexte la distinction opérée entre les salariés et les non-salariés, Monsieur le Ministre rend attentif au fait que d'autres articles du Code de la sécurité sociale que le seul article 184 évoqué dans la proposition de loi sous examen sont encore concernés.

Monsieur le Ministre explique que le Gouvernement entend se pencher dans ce même contexte sur d'autres thématiques, telle que la formation, par exemple.

Monsieur le Ministre informe les membres de la commission qu'en l'occurrence, une affaire qui relève de la problématique évoquée est pendante devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et qu'une question préjudicielle sera probablement adressée en septembre ou octobre 2022 à la Cour constitutionnelle. En attente des arrêts prémentionnés, la proposition de loi sous rubrique ne fut pas encore soumise au Conseil de Gouvernement. Monsieur le Ministre veut que si on légifère, l'on tienne compte des arrêts à venir, afin de mettre sur pied un dispositif qui puisse tenir la route. Certes, il y a une urgence à légiférer, mais l'orateur entend être d'abord en connaissance de cause sur l'ensemble des aspects. A cet effet, il a pris contact également avec le ministère des Finances. Monsieur le Ministre espère aussi pouvoir

disposer en automne des avis des différentes chambres professionnelles, qui, de par les formations qu'elles dispensent, sont directement concernées par la question.

Monsieur le Président de la Caisse nationale d'assurance pension, Alain Reuter, ajoute des précisions relatives au cas d'espèce pendant devant le Conseil arbitral. Il s'agit en l'occurrence d'une opposition relative au retrait d'une pension anticipée en raison de l'existence d'indemnités touchées dans le contexte d'une formation dispensée. En ce qui concerne la question préjudicielle, il y a eu un retard car la formulation de la question n'était pas adéquate. L'orateur est toutefois convaincu que la Cour constitutionnelle en sera saisie. Il pense également qu'il convient de considérer la question de manière large si l'on va légiférer. L'orateur donne à considérer que la question se pose aussi dans le chef d'une catégorie particulière d'indépendants, à savoir : les agriculteurs. Le défi consiste à formuler un critère adéquat pour traiter sur un pied d'égalité toutes les formes de revenus visées.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Claude Haagen, demande aux auteurs de la proposition de loi 7922 s'ils sont d'accord d'attendre pour l'instant de recevoir une réponse de la part de la Cour constitutionnelle, respectivement, le cas échéant, de la part du Conseil arbitral de la sécurité sociale, et d'attendre l'initiative du ministère de la Sécurité sociale qui consistera à légiférer au sujet de la préoccupation soulevée par la proposition de loi tout en y englobant des cas de figure similaires afin d'apporter une réponse exhaustive à l'ensemble des situations qui peuvent se poser.

Messieurs les Députés Laurent Mosar et Marc Spautz sont d'accord pour procéder de la sorte, pour autant qu'une initiative législative gouvernementale vienne assez rapidement, c'est-à-dire en 2022, en vue de faire aboutir la démarche législative en temps utile pour ce qui concerne les élections communales de 2023.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo estime que la procédure arrêtée est pertinente. Il souligne qu'il convient effectivement de ne pas seulement considérer les indépendants qui exercent un mandat politique, mais qu'il faut considérer tous les indépendants qui ont un revenu supplémentaire à côté de leur pension anticipée. L'orateur salue le fait que le Gouvernement entend s'y attacher. Monsieur le Député rappelle encore une disposition selon laquelle il est possible de considérer – sous certaines conditions – non pas un revenu supplémentaire pouvant aller jusqu'au tiers du salaire social minimum, mais un revenu calqué sur les cinq meilleurs revenus réalisés au cours de la vie professionnelle de l'intéressé. L'orateur constate que la distinction faite entre un salarié et un indépendant joue également à ce propos.

Monsieur le Ministre Claude Haagen confirme que le Gouvernement entend inclure tous les cas de figure et il confirme que l'exemple cité en dernier lieu par Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo fait également partie des réflexions de son ministère.

**7923 Proposition de loi portant modification du livre V du Code du travail (chômage complet/indépendants)**

Monsieur le Député Laurent Mosar explique que la proposition de loi 7923 a trait au Code du travail et procède de la même logique que la proposition de loi 7922 discutée ci-devant. Est visé l'article L. 521-18 du Code du travail,

suivant lequel il est possible de cumuler des revenus avec l'indemnité de chômage complet pour autant que ces revenus n'excèdent pas dix pour cent du montant du salaire de référence prévu à l'article L. 521-14, paragraphe 1<sup>er</sup>. L'orateur signale que cette disposition s'applique sans problème si le bénéficiaire de l'indemnité de chômage complet exerce une activité salariée. Toutefois, tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de commerçants indépendants ou d'artisans. L'orateur veut assurer à travers de la proposition de loi 7923 que ces dernières catégories puissent également bénéficier de la disposition prévue à l'article L. 521-18 sans que cela ne soit remis en question. Monsieur le Député rappelle encore dans ce contexte l'avis de la Chambre des Salariés qui fait remarquer que la proposition de loi 7923 a omis de reprendre à l'endroit de l'alinéa 1<sup>er</sup>, de l'article L. 521-18, paragraphe 1<sup>er</sup>, la phrase suivante : « Les droits acquis dans le cadre d'un compte épargne-temps ne sont pas pris en compte pour la détermination des revenus visés au présent alinéa. » Monsieur le Député souligne que bien entendu, cette phrase devrait encore faire partie du dispositif de la proposition de loi.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, Monsieur Georges Engel, estime que la proposition de loi 7923 est pertinente.

Il rappelle le contexte de la pandémie qui a également concerné bon nombre d'indépendants. Des fermetures administratives ont eu lieu, un volume important d'aides étatiques a été libéré au bénéfice des indépendants. L'orateur constate aussi que des patrons d'entreprise ont pu continuer à travailler, quitte à se consacrer à d'autres tâches qu'à l'habitude. En effet, des questions administratives ont fait l'objet d'une attention et d'un effort de gestion, tout comme les stocks des entreprises. Une nouvelle organisation a été mise en place dans de nombreuses entreprises, comme par exemple les « take-out » dans le secteur de l'Horeca, les offres sur internet des studios de fitness ; d'autres travaux ont concerné une révision de l'efficacité énergétique des systèmes employés par les entreprises.

Dans tous ces cas, le chômage complet ne serait pas une solution estime Monsieur le Ministre, car les revenus qui ont tout de même été générés ont souvent dépassé les dix pour cent du revenu de référence. Par ailleurs, il convient de constater que les personnes concernées n'étaient alors pas disponibles pour le marché de l'emploi, ce qui est cependant une condition nécessaire pour bénéficier d'indemnités de chômage complet. Concernant la nécessaire disponibilité pour le marché de l'emploi, il convient également de considérer le temps réel de travail des indépendants, qui n'est guère en relation avec le revenu de référence prémentionné.

Monsieur le Ministre estime pour ces raisons qu'il serait plus logique, dans le cadre d'une fermeture administrative, de passer par une ouverture du chômage partiel pour les indépendants.

Toutefois, ceci n'est pas sans présenter le risque d'abus, constate l'orateur qui désire dans ce cas pouvoir disposer de certains garde-fous. Monsieur le Ministre explique qu'il est relativement facile pour une personne de s'inscrire en tant qu'indépendant, de cotiser à ce titre à la sécurité sociale sans pour autant avoir une réelle activité d'indépendant. De la sorte, une telle personne peut prétendre suffire à la condition de la période de stage avant de pouvoir bénéficier d'une indemnité de chômage complet. L'actuelle période de stage pour les indépendants est de deux années d'affiliation, la proposition de loi 7923 prévoit une réduction à une année. Monsieur le Ministre constate que si

l'on venait à réduire la période de stage, il faudrait pouvoir disposer de preuves réelles témoignant d'une activité effective en tant qu'indépendant.

Concernant l'avis de la Chambre des Salariés et l'observation relative à la dernière phrase de l'article L. 521-18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, Monsieur le Ministre estime qu'il convient en effet de maintenir la disposition en question, c'est-à-dire la phrase « Les droits acquis dans le cadre d'un compte épargne-temps ne sont pas pris en compte pour la détermination des revenus visés au présent alinéa. »

Monsieur le Ministre du Travail signale que les réflexions sur l'indemnisation du chômage des indépendants vont à l'heure actuelle plus loin que ce qui est prévu par la proposition de loi 7923. Le ministère vise un cadre plus large. Monsieur le Ministre rappelle à cette occasion l'accord de coalition qui prévoit entre autres qu'il faut permettre à une personne de quitter sur sa propre initiative au moins une fois lors de sa vie professionnelle un emploi et de rentrer quand-même dans le bénéfice d'allocations de chômage. Il y va des plans de vie des personnes concernées.

Quant aux cas de fermetures administratives, l'orateur répète que le ministère tend à réfléchir sur un élargissement du dispositif du chômage partiel.

Monsieur le Ministre précise que ses services sont en train d'élaborer un avant-projet de loi au sujet des aspects évoqués qui tente d'apporter une réponse d'ensemble à toutes les questions soulevées. Monsieur le Ministre remercie les auteurs de la proposition de loi et signale qu'elle sera un élément des réflexions en cours. L'orateur parle à cet effet d'une pièce complétant un puzzle.

Monsieur le Député Laurent Mosar remercie le Ministre du Travail pour son approche favorable par rapport à la proposition de loi sous rubrique. L'orateur tient à souligner que lui-même ainsi que Monsieur le Député Marc Spautz soutiennent le Gouvernement s'il entend aller plus loin et notamment au-delà de ladite proposition de loi. Toutefois, l'orateur aimerait connaître la progression de ces réflexions sur l'axe du temps. Quand est-ce que le projet de loi qui vient d'être annoncé sera déposé ? Monsieur le Député Laurent Mosar constate que la proposition de loi 7923 est fin prêt et que l'on n'a plus qu'à y ajouter l'observation faite par la Chambre des Salariés. Il serait donc possible de procéder rapidement à une adaptation dans un premier temps, avant que le Gouvernement n'aille plus loin dans une seconde phase.

Toutefois, si le projet de loi devait être instruit rapidement, Monsieur le Député Laurent Mosar serait d'accord d'attendre l'issue de cette démarche.

Monsieur le Ministre indique que ses services travaillent sur le texte du projet de loi et il estime que l'avant-projet saura être finalisé avant la fin de l'année 2022. Le projet de loi tiendra compte de la proposition de loi sous examen.

Madame la Députée Carole Hartmann s'étonne que le Ministre du Travail préfère en rester à une période de stage de deux années pour les indépendants avant d'ouvrir pour eux le droit à une indemnité de chômage, alors que la période de stage pour les salariés n'est que d'une année. L'oratrice demande s'il y a éventuellement une différence dans la nature de la preuve à apporter dans un cas et dans l'autre.

Monsieur le Ministre Georges Engel répète que le texte du projet de loi est en gestation. Il importe de mettre sur pied un système qui ne provoque pas d'abus. Dans ce cas, il faut pouvoir disposer de preuves solides témoignant d'une activité effective en tant qu'indépendant. La nature de la preuve en question est différente s'il s'agit d'un salarié.

Monsieur le Député Marc Spautz demande à Monsieur le Ministre de préciser davantage ce point. L'orateur demande si le ministre est d'accord de réduire la période de stage des indépendants s'il y a des moyens de contrôle suffisamment satisfaisants de l'activité réelle au titre d'indépendant.

Monsieur le Ministre confirme que telle est bien l'approche, mais que son ministère est encore en train de sonder les moyens de preuve possibles qui pourraient éventuellement donner satisfaction.

### 3. **Divers**

Monsieur le Député Marc Spautz demande si les lois qui ont trait à la pandémie du Covid 19 et qui sont de la compétence du ministère du Travail et de la présente commission parlementaire, devront être prolongées dès la rentrée en septembre 2022.

Monsieur le Président de la commission estime que la majorité de ces lois ont été prorogées jusque fin décembre 2022. Il appert au cours de l'échange que les dispositions temporaires en relation avec le congé pour raisons familiales, notamment dans le cas de figure de fermetures d'écoles et de structures d'accueil pour enfants, décidées par les autorités, s'estompent le 23 juillet 2022 et devront, le cas échéant, faire l'objet d'une nouvelle prolongation.

Monsieur le Ministre du Travail signale que l'on y prêtera attention.

Luxembourg, le 27 juillet 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

7922/01

**N° 7922<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

## **PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale**

\* \* \*

### **AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(24.5.2022)

En date du 2 décembre 2021, les députés Monsieur Laurent Mosar et Monsieur Marc Spautz ont déposé la proposition de loi n° 7922 reprise sous rubrique.

Au regard de l'importance de la proposition de loi et de ses répercussions sur l'ensemble des entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont estimé utile et nécessaire de s'autosaisir et de prendre position à travers le présent avis commun.

A titre liminaire, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent qu'en juillet 2021<sup>1</sup>, elles ont publié 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. Le constat actuel est que l'entrepreneuriat luxembourgeois est sous pression, en raison notamment du faible attrait du statut de l'indépendant en matière de protection sociale, constat exacerbé par l'effet du contexte de polycrise (de la crise sanitaire liée à la crise du Covid-19 à la crise inflationniste notamment alimentée par la guerre en Ukraine), alors que l'entrepreneuriat est à la racine du développement économique, de l'innovation et de la cohésion sociale.

Face à ce constat, les deux chambres professionnelles ont proposé au Gouvernement un ensemble de six mesures novatrices en matière de sécurité sociale et de droit du travail en vue d'aligner le statut de l'indépendant sur celui du salarié. En résumé<sup>2</sup>, ces mesures 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 (cadre 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,

---

1 Proposition des deux chambres professionnelles relative à la valorisation du statut de l'indépendant à travers une meilleure protection sociale qui se décline en six mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié, disponible ici.

2 Pour plus de détails, cf. la proposition des deux chambres professionnelles relative à la valorisation du statut de l'indépendant à travers une meilleure protection sociale qui se décline en six mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié, disponible ici.

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).

Au regard de la démarche qu'elles ont entamée, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent avec satisfaction que certaines de leurs propositions sont soutenues dans une perspective de rendre plus attractif le statut de l'indépendant<sup>3</sup>.

Il en va ainsi de la proposition de loi sous avis qui traite de manière ciblée de la situation de l'indépendant qui cumule une pension de vieillesse anticipée avec des revenus d'une activité indépendante, en proposant une modification des articles 184 et 185 du Code de la Sécurité sociale.

La proposition de loi vise, plus particulièrement, à **mettre en place une règle anti-cumul unique, sans faire de distinction entre les revenus issus d'une activité salariée et ceux issus d'une activité non salariée** :

- dans l'application des dispositions de **réduction de la pension de vieillesse anticipée**<sup>4</sup> : si le revenu provenant de l'activité, réparti sur une année civile, dépasse 1/3 du salaire social minimum (SSM), la pension de vieillesse anticipée devra être réduite lorsqu'elle dépasse la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance<sup>5</sup> ; ainsi que
- dans l'application des **règles de refus ou de retrait de la pension de vieillesse anticipée** : celle-ci sera refusée ou retirée si l'activité rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance<sup>6</sup>.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers accueillent favorablement les modifications proposées par la proposition de loi sous avis. En reprenant la demande des deux chambres professionnelles, les auteurs de la proposition de loi sous avis répondent à une doléance de longue date des indépendants en faveur d'une meilleure protection sociale, ce dont elles se félicitent.

Même si, au-delà de la problématique du cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont identifié d'autres inégalités tant en matière de sécurité sociale<sup>7</sup> qu'en matière de droit du travail<sup>8</sup>, elles sont d'avis que la proposition de loi sous avis fournit une première réponse au besoin d'assurer une protection sociale adéquate aux indépendants luxembourgeois.

\*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent la proposition de loi sous avis.

3 Cf. dans le même contexte, la proposition de loi n° 7923 (dossier parlementaire disponible ici) relative au chômage partiel pour l'indépendant. Ce projet de loi fait l'objet d'un deuxième avis séparé par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers.

4 L'article 184 du Code de la sécurité sociale renvoie aux règles prévues à l'article 226 du Code de la Sécurité sociale.

5 Actuellement, si l'activité indépendante rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, ne dépasse pas 1/3 du SSM par mois, la pension de vieillesse anticipée est due sans réduction.

6 Actuellement, si l'activité professionnelle indépendante rapporte un revenu qui dépasse ce seuil, la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.

7 Il s'agit notamment de la problématique du plafonnement des cotisations du conjoint aidant ainsi que le manque d'adhésion des indépendants à la Mutualité des Employeurs.

8 Ceci comprend plus particulièrement l'accès de l'indépendant au chômage partiel ou complet ainsi que l'absence d'un régime de reclassement professionnel pour les indépendants.

7922/02

**N° 7922<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

## **PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale**

\* \* \*

### **AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(20.10.2022)

Le présent avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) porte sur la proposition de loi portant modification des articles 184 et 185 du livre III du code de la sécurité sociale (CSS) déposée, le 2 décembre 2021 à la Chambre des députés, par MM. les députés Laurent Mosar et Marc Spautz (7922).

#### **1. L'objet de la proposition de loi**

1. La proposition de loi a trait à la problématique du cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel non salarié. Cette proposition vise à aligner le régime actuel de l'indépendant sur celui du salarié en permettant par exemple à un chef d'entreprise de combiner une pension anticipée avec une activité indépendante maintenue en parallèle. Pour les dispositions anti-cumul, le texte propose de ne considérer que l'activité soumise à cotisation au titre de la sécurité sociale.

2. La proposition de loi contient par ailleurs une disposition spéciale concernant les revenus provenant de l'exercice d'un mandat électif national, européen ou communal ou d'un mandat au sein d'un syndicat de communes. L'idée est d'encourager les citoyens à s'engager au niveau national, européen ou communal, sans que la pension de vieillesse anticipée ne soit en conséquence réduite ou retirée. Cette disposition concerne autant les salariés que les non-salariés.

3. D'après l'article 184 du CSS, un assuré, qu'il soit salarié ou non salarié, peut percevoir une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 57 ou de 60 ans, sous réserve de remplir certaines conditions. Or, ces conditions diffèrent selon que l'activité exercée est une activité salariée ou non salariée.

4. Lorsque le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée continue une activité non salariée en tant qu'indépendant, sa pension est directement refusée ou retirée si son revenu, réparti sur une année, dépasse par mois un tiers du salaire social minimum (SSM). À l'inverse, le salarié bénéficiant d'une pension anticipée peut, par exemple, conserver l'intégralité de sa pension si le cumul de sa pension et de son revenu reste inférieur à la moyenne (mensualisée) des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Si cette somme dépasse le plafond précité, des dispositions anti-cumul s'appliquent. En résumé, les règles sont plus souples pour le salarié que pour l'indépendant.

#### **2. Les commentaires de la CSL**

5. Sur le principe, la CSL ne voit pas d'inconvénient à mettre en place une règle anti-cumul unique, sans faire de distinction entre une activité salariée et une activité non salariée.

6. La proposition de loi précise que pour la prise en compte des dispositions anti-cumul ne sera considérée que l'activité soumise à cotisation au titre de la sécurité sociale.

7. Notre Chambre comprend cette précision. Mais il faudra être attentif au fait, lors du calcul de la somme de la pension et du revenu pour vérifier s'ils dépassent le plafond, que ne seront pas exclus les montants du revenu qui dépassent le plafond cotisable, à savoir le quintuple du SSM (11 566,88 euros au 1<sup>er</sup> avril 2022). Si le passage dans la proposition « des revenus non soumis à cotisation » prêtait à confusion, il faudrait dès lors en revoir la formulation.

8. La proposition de loi ajoute par ailleurs qu'il sera proposé d'exclure du revenu mis en compte, au titre de la règle anti-cumul, les revenus provenant d'un mandat électoral ou d'un mandat au sein d'un syndicat de communes.

9. La CSL salue cette précision, mais considère qu'il faut aller plus loin en ajoutant dans la liste des revenus non pris en compte pour le calcul des dispositions anti-cumul, ceux résultant les mandats sociaux ainsi que des cours dispensés par les chambres professionnelles dans le cadre de la formation continue.

10. Par mandats sociaux, notre Chambre considère, en s'inspirant de l'article 91 du CSS, ceux exercés par les délégués des différentes branches professionnelles participant aux séances des chambres professionnelles, des organes des institutions de sécurité sociale, du Conseil arbitral de la sécurité sociale, du Conseil supérieur de la sécurité sociale, du Tribunal du travail, du Conseil économique et social, du Comité de coordination tripartite, de l'Office national de conciliation ou participant à des réunions de toute autre instance du dialogue social, au niveau national ou sur le plan européen. Dans ce contexte, il y a également lieu de considérer comme mandat social la représentation du personnel dans les conseils d'administration.

11. En effet, le commentaire des articles argue que l'objectif est de continuer à encourager les citoyens à s'engager au niveau national, européen ou communal, sans que la pension de vieillesse anticipée ne soit en conséquence réduite ou retirée. Or, il n'y a pas que les mandats purement politiques qui doivent être visés, mais les mandats dits sociaux qui sont également un rouage indispensable d'une démocratie qui se doit aussi d'être sociale.

12. En outre, pour la CSL, les chambres professionnelles actrices dans le domaine de la formation professionnelle devraient obtenir une dispense de cotisation, du moins partielle, pour leurs intervenants. Cette demande résulte du souci de maintenir l'offre de cours dispensés par des formateurs pour le compte des chambres professionnelles. Ces intervenants devraient pouvoir invoquer, dans le cadre des dispositions anti-cumul pour la pension, une immunisation d'une partie des revenus perçus, alors qu'il est indispensable de garantir la formation tout au long de la vie des salariés concernés, ressortissants des chambres professionnelles.

13. Les formateurs interviennent en effet le plus souvent à titre accessoire, parallèlement à leur activité professionnelle principale. Par ailleurs, les chambres professionnelles étant des organismes ne poursuivant aucun lucre, elles ne sauraient avoir recours à des formateurs aux conditions normales du marché.

14. Il résulte de ces considérations que les personnes visées sont souvent appelées à intervenir au-delà des limites applicables aux activités dites « de petite envergure », tout en assurant des interventions au bénéfice d'un large public, voire d'intérêt public.

15. C'est pour cela que la modification législative doit inclure une immunisation d'au moins une partie des revenus alloués aux formateurs qui dispensent des cours au bénéfice des ressortissants des chambres professionnelles. La proposition consisterait à prévoir une nouvelle catégorie de personnes pouvant, sur demande, invoquer une dispense au titre de revenus allant jusqu'à la limite de deux tiers du SSM par an.

**3. En conclusion**

**16. Sous réserve des demandes et des observations qui précèdent, la CSL marque son accord à la proposition de loi soumise pour avis.**

Luxembourg, le 20 octobre 2022

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7922/03

**N° 7922<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(7.2.2023)

Par dépêche du 2 décembre 2021, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État de la proposition de loi sous rubrique, déposée le même jour par les députés Marc Spautz et Laurent Mosar.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La prise de position du Gouvernement demandée par le Conseil d'État en date du 14 décembre 2021 ne lui est pas encore parvenue au moment de l'adoption du présent avis.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 août 2022.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 26 octobre 2022.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de loi sous examen vise à modifier les articles 184 et 185 du Code de la sécurité sociale qui portent sur la pension de vieillesse.

Les auteurs de la proposition de loi relèvent que « le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée qui continue une activité en tant qu'indépendant par exemple, à la différence de celui qui exerce une activité salariée, ne peut bénéficier d'une réduction de la pension de vieillesse anticipée lorsque le revenu, réparti sur une année, dépasse par mois le tiers du salaire social minimum et reste inférieur à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Il se voit en effet directement refuser ou retirer ladite pension ».

La proposition de loi vise dès lors à éliminer ce traitement, qui selon les auteurs est inégalitaire, par la mise en place d'une règle anti-cumul entre une activité professionnelle et une pension de vieillesse sans faire de distinction entre une activité salariée et une activité non-salariée.

Le Conseil d'État estime que, dans un souci de traitement égalitaire, il convient de faire profiter les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée ayant exercé une activité en tant qu'indépendants des mêmes règles anti-cumul que les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée ayant exercé une activité professionnelle salariée.

Les auteurs de la proposition de loi prévoient par ailleurs d'exclure du revenu mis en compte au titre de règle anti-cumul les revenus provenant d'un mandat électoral, afin « d'encourager les citoyens à s'engager au niveau national, européen ou communal, sans que la pension de vieillesse anticipée ne soit en conséquence réduite ou retirée ». Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de cette proposition.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES**

*Articles 1<sup>er</sup> et 2*

Sans observation.

\*

**OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

*Intitulé*

L'intitulé ne doit pas induire en erreur sur le contenu du dispositif. L'objet principal de l'acte est à définir de façon à couvrir l'ensemble de la matière réglée, sans pour autant dépasser le cadre tracé par le texte du dispositif. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Proposition de loi portant modification des articles 184 et 185 du Code de la sécurité sociale ».

*Article 1<sup>er</sup>*

En ce qui concerne le point 1<sup>o</sup>, il convient de noter que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, ... et les termes « , et » sont à remplacer par un point-virgule.

Au point 2<sup>o</sup>, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire : « 2<sup>o</sup> À l'alinéa 4, première phrase, le terme [...] ».

*Article 2*

L'intitulé complet de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte et les modifications subséquentes se limiteront à indiquer « du même code », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 185, alinéa 4, du même code, le terme « salariée » est supprimé. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 7 février 2023.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Christophe SCHILTZ