



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 7923

Proposition de loi portant modification du livre V du Code du travail

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	7923/00	<u>3</u>
15-04-2022	Avis de la Chambre des Salariés (31.3.2022)	7923/01	<u>8</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>11</u>
07-02-2023	Avis du Conseil d'État (7.2.2023)	7923/02	<u>19</u>
01-12-2023	Avis de la Chambre de Commerce (29.11.2023)	7923/03	<u>24</u>

7923/00

**N° 7923**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

# **PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre V du Code du travail**

\* \* \*

*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 les turbulences économiques auxquelles ont dû faire face de nombreux entrepreneurs luxembourgeois n'ont fait que prendre conscience de la nécessité de revaloriser le statut d'indépendant pour continuer à stimuler l'esprit d'entrepreneuriat et l'attrait de l'entrepreneuriat au Luxembourg.

Dans ce contexte, les chambres professionnelles patronales ont récemment formulé des propositions visant à réduire les inégalités entre l'indépendant et le salarié en matière de sécurité sociale et en matière de droit du travail<sup>1</sup>.

La présente proposition de loi entend faire sienne un certain nombre des revendications formulées par la Chambre de commerce et la Chambre des Métiers et ayant plus particulièrement trait au dispositif du chômage complet.

La présente proposition doit être lue ensemble avec une deuxième proposition de loi se rapportant aux dispositions anti-cumul applicables en matière de pension de vieillesse anticipée. Toutes deux ont pour objectif commun d'aligner davantage le régime applicable aux indépendants sur celui des salariés.

\*

---

<sup>1</sup> <https://www.cc.lu/fr/actualites/detail/la-chambre-de-commerce-et-la-chambre-des-metiers-presentent-leur-proposition-de-six-mesures-en-faveu/>

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L.521-18 du Code du travail est modifié comme suit :

« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 521-1, paragraphe (2), le chômeur indemnisé est tenu de déclarer aux bureaux de placement publics tous revenus d'une activité salariée ou exercée pour le propre compte, ressortissant de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce ou de la Chambre d'agriculture ou ayant un caractère principalement intellectuel et non commercial, régulière ou occasionnelle, en cours d'indemnisation. De tels revenus sont compatibles avec l'indemnité de chômage complet pour autant qu'ils n'excèdent pas dix pour cent du salaire de référence visé à l'article L. 521-14, paragraphe (1). S'il y a lieu, la partie de ces revenus dépassant le plafond précité est portée en déduction de l'indemnité de chômage complet. »

**Art. 2.** Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L.525-1 du Code du travail est modifié comme suit :

« Peuvent solliciter l'application des dispositions du titre II du livre V, les salariés 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, lorsqu'ils s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'Agence pour le développement de l'emploi. Ils doivent justifier **d'un an** au moins d'assurance obligatoire 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 auprès de l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Toutefois, pour la computation de la période de stage **d'un an** visée à l'alinéa qui précède, les périodes d'affiliation à titre de salarié auprès d'un régime d'assurance pension sont cumulables à condition que l'indépendant ait exercé une activité indépendante depuis au moins six mois avant le dépôt de la demande d'indemnisation.

Les demandeurs d'emploi doivent être domiciliés sur le territoire luxembourgeois au moment de la cessation de leur activité. »

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

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

Selon l'article L. 521-18, 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).

D'après la Chambre de commerce et la Chambre des Métiers, cette disposition est sans poser problème si le bénéficiaire de l'indemnité de chômage complet exerce une activité salariée. Il en serait de même pour le travailleur intellectuel indépendant.

Par contre, « l'indemnité de chômage est (...) systématiquement retirée/refusée aux commerçants/artisans, indépendamment du niveau de revenu qu'ils tirent de cette activité indépendante. »

La modification proposée vise donc à lever toute équivoque et à harmoniser les règles de cumul d'une activité professionnelle partielle avec des indemnités de chômage pour le salarié et l'indépendant.

### *Article 2*

Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, l'article L. 521-3 prévoit certaines conditions d'admission, dont la condition de stage définie à l'article L. 521-6 :

« Répondent à la condition de stage prévue à l'article L. 521-3, le salarié occupé à plein temps et le salarié occupé habituellement à temps partiel sur le territoire luxembourgeois conformément à l'article L. 521-1 à titre de salarié lié par un ou plusieurs contrats de travail, pendant au moins vingt-six semaines au cours des douze mois précédant le jour de l'inscription comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics. »

Selon l'article L. 525-1, l'indépendant doit justifier de deux années au moins d'assurance obligatoire à une caisse de pension compétente. Il est à présent proposé de réduire la condition de stage applicable au salarié indépendant de deux à un an. Pour la computation de la période stage, une éventuelle activité salariée précédente de six mois pourra être prise compte.

Marc SPAUTZ  
*Député*

Laurent MOSAR  
*Député*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7923/01



N° 7923<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

## PROPOSITION DE LOI

portant modification du livre V du Code du travail

\* \* \*

### AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(31.3.2022)

Par lettre en date du 24 février 2022, Monsieur Georges ENGEL, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, a saisi pour avis notre chambre de la proposition de loi sous rubrique.

1. La présente proposition de loi a pour objet d'assouplir les règles d'obtention du chômage pour les travailleurs indépendants.

2. La proposition entend répondre aux difficultés économiques et financières auxquelles les entrepreneurs et travailleurs indépendants ont dû faire face pendant la pandémie de Covid-19, en reprenant des récentes propositions formulées par la Chambre de commerce et la Chambre des Métiers pour améliorer le dispositif du chômage complet et aligner davantage le régime applicable aux indépendants sur celui des salariés.

#### Cumul de l'indemnité de chômage avec un revenu

3. Selon l'article L. 521-18 du Code du travail, il est possible de cumuler des revenus avec l'indemnité de chômage complet pour autant que ces revenus n'excèdent pas 10% du montant du salaire de référence prévu à l'article L. 521-14, paragraphe (1) du Code du travail

D'après la Chambre de commerce et la Chambre des Métiers, cette disposition est sans poser problème si le bénéficiaire de l'indemnité de chômage complet exerce une activité salariée. Il en serait de même pour le travailleur intellectuel indépendant.

Par contre, l'indemnité de chômage serait systématiquement retirée/refusée aux commerçants/artisans, indépendamment du niveau de revenu qu'ils tirent de cette activité indépendante.

La modification proposée vise donc à lever toute équivoque et à harmoniser les règles de cumul d'une activité professionnelle partielle avec des indemnités de chômage pour le salarié et l'indépendant.

**La CSL marque son accord à la modification proposée. Néanmoins elle s'interroge quant à la partie de texte de l'actuel article L.521-18 (1) qui a disparu dans la proposition de loi. En effet l'actuel article L.521-18 (1) a deux phrases supplémentaires qui stipulent que**

*« 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.*

*Cette règle ne s'applique pas aux revenus de travail dont continue à jouir le salarié au service de plusieurs employeurs, à moins qu'il n'y ait augmentation de ces revenus. Le cas échéant, le montant complémentaire est à déduire de l'indemnité de chômage complet. »*

**La CSL est d'avis que ces deux phrases doivent être maintenues car elles ont toutes les deux une grande importance.**

**La proposition de loi doit donc être adaptée en conséquence.**

### **Diminution de la période de stage pour les indépendants**

4. Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, l'article L. 521-3 prévoit certaines conditions d'admission, dont la condition de stage définie à l'article L. 521-6 :

*« Répondent à la condition de stage prévue à l'article L. 521-3, le salarié occupé à plein temps et le salarié occupé habituellement à temps partiel sur le territoire luxembourgeois conformément à l'article L. 521-1 à titre de salarié lié par un ou plusieurs contrats de travail, pendant au moins vingt-six semaines au cours des douze mois précédant le jour de l'inscription comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics. »*

Selon l'article L. 525-1 du Code du travail, l'indépendant doit justifier de 2 années au moins d'assurance obligatoire à une caisse de pension compétente. Il est à présent proposé de réduire la condition de stage applicable au salarié indépendant de 2 à 1 an. Pour la computation de la période stage, une éventuelle activité salariée précédente de 6 mois pourra être prise en compte.

**La CSL marque son accord avec cette modification.**

\*

**5. La CSL marque son accord avec la présente proposition de loi sous condition qu'il soit tenu compte de sa remarque formulée sous le point 3.**

Luxembourg, le 31 mars 2022

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

24



## 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**

7923/02

**N° 7923<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre V du Code du travail**

\* \* \*

**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 de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 14 avril 2022.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de loi sous examen vise à modifier les articles L. 521- 18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> et L. 525-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code du travail.

Selon l'exposé des motifs, l'objectif des modifications proposées est d'aligner davantage le régime du calcul des indemnités de chômage des indépendants sur celui applicable aux salariés.

\*

**EXAMEN DES ARTICLES**

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

L'article sous examen vise à donner la teneur suivante à l'article L. 521-18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code du travail :

« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 521-1, paragraphe (2), le chômeur indemnisé est tenu de déclarer aux bureaux de placement publics tous revenus d'une activité salariée ou exercée pour le propre compte, ressortissant de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce ou de la Chambre d'agriculture ou ayant un caractère principalement intellectuel et non commercial, régulière ou occasionnelle, en cours d'indemnisation. De tels revenus sont compatibles avec l'indemnité de chômage complet pour autant qu'ils n'excèdent pas dix pour cent du salaire de référence visé à l'article L. 521-14, paragraphe (1). S'il y a lieu, la partie de ces revenus dépassant le plafond précité est portée en déduction de l'indemnité de chômage complet. »

Selon les auteurs, la modification que l'article sous examen vise à apporter à l'article L. 521-18 du Code du travail a pour objet de clarifier que les commerçants et les artisans peuvent également cumuler l'indemnité de chômage complet et les revenus provenant d'une activité commerciale ou artisanale à condition que ces revenus n'excèdent pas 10 pour cent du salaire de référence visé à l'article L. 521-14, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code du travail.

Le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que l'article L. 525-1 du Code du travail, qui est applicable au chômage des indépendants, prévoit que les salariés 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 solliciter l'application des dispositions du titre II du livre V du Code du travail, lorsqu'ils s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'Agence pour le développement de l'emploi et qu'ils doivent justifier de deux années au moins d'assurance obligatoire. Il s'ensuit que les dispositions applicables au chômage des salariés s'appliquent aux salariés indépendants qui ont cessé leurs activités pour les raisons reprises à l'article L. 525-1. Le Conseil d'État estime dès lors qu'une modification de l'article L. 521-18 n'est pas opportune.

Toujours selon les auteurs, les précisions quant aux indépendants qu'ils entendent apporter à l'article L. 521-18 du Code du travail sont dues au fait que, selon la Chambre des métiers et la Chambre de commerce, l'article L. 521-18, tel qu'actuellement en vigueur, est sans poser problème si le bénéficiaire de l'indemnité de chômage complet continue à exercer parallèlement une activité salariée ou une activité intellectuelle, mais que l'indemnité de chômage est systématiquement retirée ou refusée aux commerçants ou artisans s'ils continuent à tirer un revenu de leur activité indépendante qu'ils n'ont pas complètement cessée.

S'il existe dans ce contexte un quelconque besoin de clarification, il faudrait apporter une précision à l'endroit de l'article L. 525-1 du Code du travail tendant à définir ce qu'il faut entendre par « cesser leur activité » dans le chef des salariés indépendants. L'article L. 525-1, paragraphe 3, du Code du travail, pourrait ainsi être complété par un alinéa du genre : « Est considéré comme ayant cessé ses activités tout salarié indépendant qui a dû réduire ses activités de sorte à n'en retirer qu'un revenu s'élevant à moins de 10 pour cent du revenu servant de base au calcul de l'indemnité de chômage tel que prévu à l'article L. 521-14. »

#### *Article 2*

Sans observation.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

#### *Observations générales*

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par le livre et ensuite, dans l'ordre, le titre, le chapitre, la section, l'article, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, à l'article 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, il faut écrire : « L'article L. 521-18, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code du travail, est modifié comme suit : »

Il y a lieu de laisser une espace entre « L. » et le numéro d'article concerné.

#### *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 L. 521-18 et L. 525-1 du Code du travail ».

#### *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.

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase, cet article ou ce paragraphe dans son ensemble. Partant, l'article 2 est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** L'article L. 525-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, du même code, est modifié comme suit :

1° À l'alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, les termes « de deux années » sont remplacés par les termes « d'un an » ;

2° À l'alinéa 2, les termes « de deux ans » sont remplacés par les termes « d'un an ». »

À titre subsidiaire, le Conseil d'État signale qu'à l'article L. 525-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, il convient de remplacer les termes « Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels, à la Caisse de pension agricole, à la Caisse de pension des salariés ou auprès de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité » par les termes « Caisse nationale d'assurance pension » dans la mesure où depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 la « Caisse nationale d'assurance pension est substituée de plein droit dans les droits et obligations de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, de la Caisse de pension des employés privés, de la Caisse de pension des artisans, des commerçants et des industriels et de la Caisse de pension agricole<sup>1</sup> ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 7 février 2023.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

---

<sup>1</sup> Article 15 de la loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7923/03



**N° 7923<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

---

# **PROPOSITION DE LOI**

**portant modification du livre V du Code du travail**

\* \* \*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(29.11.2023)

La proposition de loi n°7923 sous avis, qui a été déposée par les députés Monsieur Laurent Mosar et Monsieur Marc Spautz en date du 2 décembre 2021, a pour objet de modifier les articles L. 521-18 et L. 525-1 du Code du travail, qui figurent sous le Livre V intitulé « Emploi et chômage ». Elle entend ainsi faire sienne un certain nombre de revendications formulées par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers en juillet 2021 en vue de revaloriser le statut de l'indépendant, et ayant particulièrement trait au dispositif du chômage complet<sup>1</sup>.

### **En bref**

- La Chambre de Commerce salue l'objectif de la proposition de loi d'aligner le régime applicable aux indépendants sur celui des salariés en matière de chômage complet, laquelle est directement inspirée des revendications patronales de 2021.
- La Chambre de Commerce approuve la proposition de loi sous avis.

\*

### **CONSIDERATIONS GENERALES**

Partant du constat que l'entrepreneuriat luxembourgeois est sous pression<sup>2</sup> en raison notamment du faible attrait du statut de l'indépendant en matière de protection sociale, alors que l'entrepreneuriat est à la racine du développement économique, de l'innovation et de la cohésion sociale, la Chambre de Commerce rappelle qu'à la suite d'une initiative commune avec la Chambre des Métiers, elle avait

---

<sup>1</sup> Cf. dans le même contexte, la proposition de loi n° 7922 portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale, relative au cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec des revenus d'une activité professionnelle, qui a fait l'objet d'un précédent avis (avis commun de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers du 24 mai 2022).

<sup>2</sup> Ce constat a d'ailleurs été 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).

proposé au Gouvernement, en juillet 2021<sup>3</sup>, six mesures novatrices en matière de sécurité sociale et de droit du travail en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié<sup>4</sup>.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que plusieurs de ses propositions sont soutenues dans une perspective de rendre plus attractif le statut de l'indépendant<sup>5</sup>. Il en va ainsi de la proposition de loi sous avis qui traite de manière ciblée du dispositif du chômage complet de l'indépendant et modifie :

- d'une part, l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L. 521-18 du Code du travail selon lequel il est possible de cumuler des revenus avec l'indemnité de chômage complet pour autant que ces revenus n'excèdent pas 10% du montant du salaire de référence prévu à l'article L. 521-14, paragraphe 1, **en précisant qu'il peut s'agir indifféremment des revenus d'une activité salariée ou exercée pour le propre compte** ;
- d'autre part, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L. 525-1 du Code du travail relatif aux conditions d'admission à l'indemnité de chômage complet, **en réduisant la condition de stage à un an** (au lieu de 2 ans).

La Chambre de Commerce accueille favorablement les deux modifications proposées qui reprennent la demande des deux chambres patronales et permet de répondre à une doléance de longue date des indépendants en faveur d'une meilleure protection sociale, ce dont elle se félicite.

La Chambre de Commerce soutient par ailleurs la proposition additionnelle faite par le Conseil d'État, dans son avis du 7 février 2023 relatif à la proposition de loi sous avis, d'apporter le cas échéant une précision à l'endroit de l'article L. 525-1 du Code du travail tendant à définir ce qu'il faut entendre par « cesser leur activité » dans le chef des salariés indépendants. Selon le Conseil d'Etat, l'article L. 525-1, paragraphe 3 du Code du travail, pourrait ainsi être complété par l'alinéa suivant : « *Est considéré comme ayant cessé ses activités tout salarié indépendant qui a dû réduire ses activités de sorte à n'en retirer qu'un revenu s'élevant à moins de 10 pour cent du revenu servant de base au calcul de l'indemnité de chômage tel que prévu à l'article L. 521-14.* »

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce approuve la proposition de loi sous avis.

3 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,

4 Cet ensemble de six mesures se résume comme suit :

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 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).

5 Voir également la proposition de loi n° 7922 portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale précitée, relative au cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec des revenus d'une activité professionnelle.