



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^{er}. 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^{er}, de l'article L. 521-18, paragraphe 1^{er}, 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^{er}, alinéa 1^{er}, 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