



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



TEXTE DU PROJET

N° de projet : 09/2023-1

8 février 2023

Chômage temporaire pour indépendants

Projet de loi portant modification de l'article L. 525-1 du Code du travail ;

Informations techniques :

N° du projet :	09/2023
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire
Commission :	"Affaires sociales, sécurité et santé au travail et environnement"



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Travail, de l'Emploi et
de l'Économie sociale et solidaire

Projet de loi portant modification de l'article L. 525-1 du Code du travail

I. EXPOSE DES MOTIFS

Afin de soutenir les entreprises et leurs salariés impactés par la crise liée au COVID-19, le Gouvernement a eu recours de manière conséquente au chômage partiel dont les règles applicables ont été continuellement adaptées à la situation constamment en évolution depuis mars 2020.

Ainsi, le régime du chômage partiel pour cas de force majeure lié à la crise du coronavirus a été mis en place pendant la période du 18 mars 2020, date du début de l'état de crise, jusqu'au 30 juin 2020.

Ensuite, pour continuer à soutenir les entreprises et leurs salariés, des modalités particulières relatives au chômage partiel ont été retenues jusqu'au 30 juin 2021.

Ces modalités s'appliquaient à l'ensemble des entreprises impactées par la pandémie pendant cette période de relance économique tout en tenant compte du fait que certains secteurs ou branches économiques étaient plus sévèrement impactés que d'autres.

Depuis le 1er juillet 2021, l'accès au chômage partiel est de nouveau défini selon les dispositions légales prévues au Code du travail, Livre V, Titre premier : « Prévenir des licenciements et maintien de l'emploi ».

Autrement dit, l'accès au chômage partiel peut, le cas échéant, être d'ordre conjoncturel ou structurel, pour cas de force majeure ou pour lien de dépendance économique.

Bien que ce dispositif, régulièrement adapté à l'évolution de la situation, ait largement fait ses preuves, il ne peut servir qu'à garantir les revenus des salariés des entreprises éligibles.

Le revenu des indépendants par contre ne tombe pas sous cette garantie de droit commun alors qu'il était couvert par les aides financières en faveur des petites entreprises et des indépendants, que le Gouvernement avait temporairement mis en place pour aider l'économie luxembourgeoise à faire face à la crise sanitaire.

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

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

Or, la fermeture imposée visée ci-dessus n'est que temporaire et ne correspond nullement à une cessation d'activité définitive de sorte que la disposition relative au chômage complet, dans sa version actuelle, ne trouve effectivement pas application.

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

Pour pallier à cette situation injuste, le présent projet entend compléter le libellé dudit article L. 525-1 pour y inclure le cas de figure en question et rendre ainsi éligibles ces indépendants, aux indemnités de chômage complet en cas de fermeture temporaire du fait d'une décision administrative qui ne leur est pas personnellement imputable.

II. TEXTE DU PROJET

Art. unique. L'article L. 525-1 du Code du travail est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le terme « définitivement » est inséré entre les termes « qui ont dû cesser » et les termes « leur activité » et les termes « de même que ceux qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable » sont insérés entre les termes « un cas de force majeure, » et les termes « lorsqu'ils s'inscrivent comme demandeurs d'emploi ».

2° Au paragraphe 2 sont ajoutés quatre alinéas de la teneur suivante :

« Pour les salariés indépendants qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable le droit à l'indemnité de chômage complet prend cours au plutôt à partir du premier jour après la décision administrative en question, à condition que le salarié indépendant se fasse inscrire comme demandeur d'emploi ce même jour et qu'il introduise sa demande d'indemnisation dans les deux semaines au plus tard de l'ouverture du droit à l'indemnité.

En cas d'inscription tardive comme demandeur d'emploi, le droit à l'indemnité prend cours le jour même de l'inscription. En cas d'introduction tardive de la demande d'indemnisation, l'indemnité est accordée avec effet rétroactif portant sur deux semaines au maximum.

La condition d'être prêt à accepter tout emploi approprié prévue au point 4 de l'article L. 521-3 n'est pas applicable pendant la période couverte par la décision administrative visée à l'alinéa 2.

Tous les revenus provenant de la continuation partielle de l'activité réduite du fait de cette même décision administrative de fermeture sont considérés comme revenu accessoire au sens des dispositions de l'article L. 521-18. »

3° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

- a) à l'alinéa 1^{er}, les termes « ayant cessé ses activités du fait d'un tiers, en raison d'un cas de force majeure, pour raisons médicales ou du fait de difficultés économiques et/ou financières » sont supprimés ;
- b) à l'alinéa 4, le terme « travailleur » est remplacé par le terme « salarié ».

III. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

Article unique

1° Le point 1 de l'article unique du présent projet insère les termes « de même que ceux qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable » à l'article L. 525-1 pour ainsi garantir un revenu sous forme d'indemnités de chômage complet aux indépendants dont l'entreprise est touchée par une décision de fermeture prise par le Gouvernement.

Dans ce contexte sont uniquement visées les décisions administratives prises au niveau du Gouvernement qui ne sont pas imputables au salarié indépendant pour exclure expressément les décisions de fermeture individuelles pouvant être prises, notamment par certaines administrations, à l'égard d'une entreprise déterminée, qui ne s'est pas conformée aux règles qui lui sont applicables.

2° Cet ajout de 4 alinéas tient compte de l'élargissement du champ d'application de l'article L. 525-1 introduit par le point 1 de l'article unique du présent projet.

Le nouvel alinéa 2 du paragraphe 2 prévoit les délais dans lesquels le salarié indépendant doit s'inscrire auprès de l'ADEM et faire sa demande d'indemnisation. Cette précision est nécessaire parce que le délai de 6 mois, prévu à l'alinéa premier, ne fait pas de sens en cas de fermeture temporaire.

Le nouvel alinéa 3 précise les conséquences respectives d'une inscription ou d'une demande d'indemnisation tardive.

Selon le nouvel alinéa 4, la condition d'être prêt à accepter tout emploi approprié applicable aux chômeurs indemnisés, est suspendue en l'espèce puisque le salarié indépendant est censé reprendre son activité antérieure dès la fin de la période d'application de la décision administrative de fermeture. De même, il se peut qu'il puisse continuer à exercer cette activité de manière partielle pendant cette même période tout en respectant néanmoins la décision administrative de fermeture. Ceci peut notamment être le cas pour le restaurateur qui, en cas de décision administrative de fermeture temporaire de tous les restaurants, peut proposer un service de livraison ou de take-out.

En effet, ces salariés indépendants ne peuvent pas être disponibles pour le marché du travail pendant la durée de leur indemnisation correspondant au maximum à la durée d'application de la décision administrative de fermeture pour des raisons qui ne sont pas imputables au salarié indépendant. Tout comme pour les chômeurs indemnisés qui, sur demande et après avoir reçu l'accord de l'Agence pour le développement de l'emploi, préparent au cours de leur période d'indemnisation la création d'une entreprise ou la reprise d'une entreprise existante, la condition d'être prêt à accepter tout emploi approprié prévue au point 4 de l'article L.521-3 ne leur est dès lors pas applicable.

Le nouvel alinéa 5 prévoit expressément que tous les revenus provenant de la continuation partielle de l'activité réduite du fait de cette même décision administrative de fermeture sont considérés comme revenu accessoire au sens des dispositions de l'article L. 521-18.

Ceci implique qu'en tant que chômeur indemnisé, le salarié indépendant doit obligatoirement déclarer aux bureaux de placement publics tous ces revenus, qui sont compatibles avec l'indemnité de chômage complet pour autant qu'ils n'excèdent pas dix pour cent du salaire de référence. Si, au contraire, ce plafond est dépassé, la partie de ces revenus dépassant le plafond précité est portée en déduction de l'indemnité de chômage complet.

3° Vu l'élargissement du champ d'application du chômage des indépendants, le paragraphe 3 devrait en principe être complété pour y inclure les indépendants « qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable » mais vu que la définition des indépendants éligibles aux indemnités de chômage complet est explicitement prévue au paragraphe 1^{er} de l'article L. 525-1 et que le paragraphe 3 vise uniquement les indépendants déjà admis au bénéfice de l'indemnité de chômage complet il y a lieu de constater que toute précision relative à la situation rendant éligible le salarié indépendant est superflue à cet endroit du texte.

Il est dès lors proposé de supprimer les termes « ayant cessé ses activités du fait d'un tiers, en raison d'un cas de force majeure, pour raisons médicales ou du fait de difficultés économiques et/ou financières ».

En plus il est proposé de profiter du présent projet de loi pour harmoniser la terminologie employée à l'article L. 525-1 en remplaçant, au dernier alinéa du paragraphe 3, le terme « travailleur » par celui « salarié ».

FICHE FINANCIÈRE

(Conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999
sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État)

Le surcoût de cette mesure pour le Fonds pour l'emploi est difficile à chiffrer puisqu'il dépend de plusieurs facteurs :

- **La nature du cas de force majeure ;**
- **La fréquence d'une telle décision de fermeture prise par le Gouvernement ;**
- **La durée de la fermeture ;**
- **Le nombre des secteurs d'activités impactés ;**
- **Le type des secteurs d'activités impactés ;**
- **Le territoire géographique concerné ;**
- **Le nombre de bénéficiaires et**
- **Le revenu des bénéficiaires.**

Le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire propose d'inscrire au Fonds pour l'emploi une enveloppe financière d'un montant s'élevant à 1.000.000 EUROS par exercice budgétaire.

TEXTE COORDONNE

« Art. L. 525-1. (1) Peuvent solliciter l'application des dispositions du titre II du livre V, les salariés indépendants qui ont dû cesser **définitivement** 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, **de même que ceux qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable**, 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 de deux années 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 de deux ans 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.

(2) Conformément à l'article L. 521-7, les salariés indépendants doivent s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi dans les six mois suivant la fin de leur activité.

Pour les salariés indépendants qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable le droit à l'indemnité de chômage complet prend cours au plutôt à partir du premier jour après la décision administrative en question, à condition que le salarié indépendant se fasse inscrire comme demandeur d'emploi ce même jour et qu'il introduise sa demande d'indemnisation dans les deux semaines au plus tard de l'ouverture du droit à l'indemnité.

En cas d'inscription tardive comme demandeur d'emploi, le droit à l'indemnité prend cours le jour même de l'inscription. En cas d'introduction tardive de la demande d'indemnisation, l'indemnité est accordée avec effet rétroactif portant sur deux semaines au maximum.

La condition d'être prêt à accepter tout emploi approprié prévue au point 4 de l'article L.521-3 n'est pas applicable pendant la période couverte par la décision administrative visée à l'alinéa 2.

Tous les revenus provenant de la continuation partielle de l'activité réduite du fait de ladite décision administrative de fermeture sont considérés comme revenu accessoire au sens des dispositions de l'article L.521-18.

(3) En cas d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le salarié indépendant ~~ayant cessé ses activités du fait d'un tiers, en raison d'un cas de force majeure, pour raisons médicales ou du fait de difficultés économiques et/ou financières~~ a droit à une indemnité correspondant à quatre-vingts pour cent respectivement quatre-vingt-cinq pour cent en cas de charge de famille, du revenu ayant servi pour les deux derniers exercices cotisables comme assiette cotisable auprès d'une des caisses de pension compétentes.

Pour les périodes d'affiliation à la Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels respectivement à la Caisse de pension agricole, sont uniquement prises en considération pour le calcul du revenu, conformément à l'alinéa qui précède, que les périodes pendant lesquelles les cotisations sociales auprès du Centre commun de la Sécurité sociale ont effectivement été réglées.

L'indemnité de chômage complet ne peut excéder les plafonds visés à l'article L. 521-14; elle ne peut être inférieure à quatre-vingts pour cent du salaire social minimum pour salarié non-qualifié.

Pour le ~~travailleur~~ salarié indépendant n'ayant pas suffi aux obligations de paiement des cotisations sociales, l'indemnité de chômage est ramenée à quatre-vingts respectivement quatre-vingt-cinq pour cent du salaire social minimum pour salarié non qualifié. »