



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/18/2023

16 mars 2023

Chômage temporaire pour indépendants

relatif au

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

Par lettre en date du 30 janvier 2023, Monsieur Georges ENGEL, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire a saisi pour avis notre chambre du projet de loi portant modification de l'article L.525-1 du Code du travail.

1. Selon l'exposé des motifs, l'idée consiste à soutenir les entreprises et leurs salariés impactés par la crise liée au COVID-19 lors de laquelle 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.

2. 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.

3. 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**.

4. 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.

5. 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 ».

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. Pour pallier à cette situation, 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.

14. Si la CSL a soutenu les aides financières en faveur des petites entreprises et des indépendants que le Gouvernement avait temporairement mises en place pour aider l'économie luxembourgeoise à faire face à la crise sanitaire, elle se doit toutefois de constater l'absence de couplage des mesures étatiques à des conditions sociales ainsi qu'une absence de contrôle par l'Etat de la finalité des aides octroyées. Voilà pourquoi avant tout autre progrès en cause, la CSL revendique à titre principal un état des lieux en ce qui concerne l'ensemble des aides d'Etat accordées aux entreprises depuis la déclaration de l'état d'urgence en mars 2020 jusqu'à présent, le nombre d'infractions constatées en ce qui concerne le détournement éventuel de telles aides à d'autres finalités et le nombre ainsi que le montant des remboursements des aides sollicités par l'Etat.

15. Il est inconcevable que la CSL accepte comme avec le présent projet de loi une ouverture supplémentaire pour les indépendants aux aides de chômage en cas de fermeture temporaire de l'entreprise sans qu'elle soit en mesure de vérifier le bien-fondé et l'utilisation des aides étatiques accordées jusqu'à présent aux entreprises.

16. Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire que la CSL consent à analyser le présent projet de loi ayant pour objet d'accorder le chômage aux indépendants sur base d'une décision administrative dans l'hypothèse d'une fermeture temporaire de l'entreprise qui ne leur est pas personnellement imputable.

17. La CSL est d'avis que le terme « fermeture », le caractère « non personnellement imputable » d'une telle fermeture ainsi que l'absence de délimitation dans le temps d'une telle fermeture manquent de précision et laissent la porte grande ouverte à l'arbitraire. Que comporte le terme de « fermeture » ? S'agit-il d'une cessation complète de l'activité limitée dans le temps et/ou également d'une réduction de l'activité limitée dans le temps dues par exemple à des difficultés économiques ? L'article unique, point 2°, alinéa 4, du projet de loi semble également envisager cette dernière hypothèse ce qui suscite néanmoins la question de savoir dans quelle mesure les revenus provenant de la continuation partielle de l'activité réduite sont pris en considération pour déterminer le montant de l'indemnité de chômage (voir infra point 23).

18. Il en va de même en ce qui concerne le caractère « non personnellement imputable » d'une telle fermeture temporaire. Si l'exemple de la Covid-19 ne prête pas à discussion en ce qui concerne la non-imputabilité de l'employeur d'avoir dû fermer temporairement l'entreprise soit que celle-ci a cessé complètement ou partiellement son activité pendant une durée déterminée, il en va cependant autrement dans d'autres cas d'hypothèse comme la survenance de difficultés économiques où il est souvent très compliqué sinon impossible d'identifier les raisons qui gisent à la base de telles difficultés économiques justifiant une telle fermeture temporaire (conjuncture défavorable des marchés, mauvaise gestion de l'entreprise ou autre). La même question se pose en ce qui concerne le caractère temporaire de la fermeture respectivement de l'octroi de l'indemnité de chômage.

19. Y a-t-il un contrôle sur le bien-fondé de la fermeture temporaire (partielle ou complète), de la durée de la fermeture de l'entreprise et, dans l'affirmative, de la part de qui, ou bien, l'indépendant est-il cru sur parole ?

20. La CSL aimerait néanmoins rappeler, contrairement à ce que l'on pourrait déduire de l'exposé des motifs, qu'une partie des salariés pendant le confinement, à savoir principalement des femmes, embauchés auprès de ménages privés n'ont bénéficié ni du chômage partiel alors que leurs employeurs n'ont pas été considérés comme constituant une entreprise au sens juridique du terme ni éligibles au chômage dans l'hypothèse où leurs employeurs pour des raisons sanitaires leur ont refusé d'exécuter leur travail de sorte qu'ils restaient démunis de toutes ressources financières.

21. En dehors des remarques formulées ci-avant et à titre de dernière subsidiarité, la CSL tient également à considérer que le principe d'égalité de traitement entre salariés et indépendants en ce qui concerne les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage n'est pas garanti.

22. Tandis que le demandeur d'emploi salarié admis au bénéfice de l'indemnité de chômage est soumis à l'obligation de « être apte au travail, disponible pour le marché du travail et prêt à accepter tout emploi approprié », le demandeur d'emploi indépendant, quant à lui, sans rime ni raison, en est dispensé.

23. Il en va de même en ce qui concerne les revenus provenant de la continuation partielle de l'activité réduite du fait d'une décision administrative lesquels sont considérés *ex officio* comme revenu accessoire au sens des dispositions de l'article L.521-18 tandis que ceux perçus par le bénéficiaire salarié de l'indemnité de chômage ne sont compatibles avec l'indemnité de chômage complet que pour autant qu'ils n'excèdent pas dix pour cent du salaire de référence visé à l'article L.521-14 du Code du travail. Même à supposer que les indépendants soient soumis aux mêmes conditions de déclaration et de prise en considération de leurs revenus pour déterminer le montant de leur indemnité de chômage, *quod non*, il faudrait également tenir compte des aides qu'ils ont perçues à un autre titre lors de la fermeture de leur établissement afin d'éviter un double financement.

24. La CSL se doit de constater qu'il n'existe aucune raison pertinente pour appliquer une telle différence de traitement dans les conditions d'octroi du chômage entre demandeurs d'emploi salariés et demandeurs d'emploi indépendants.

* * *

En raison des remarques formulées ci-avant, notre chambre a le regret de vous informer qu'elle rejette le projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 16 mars 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.