

Proposition

Revaloriser le statut d'indépendant à travers une meilleure protection sociale

**6 mesures en vue d'aligner la protection sociale de
l'indépendant sur celle du salarié**

Table des matières

Résumé

1. Un besoin urgent de revaloriser le statut d'indépendant et de renforcer l'entrepreneuriat en sortie de crise	6
1.1. Le « statut de l'indépendant » : un statut peu attractif !	6
1.1.1. <i>Perspectives entrepreneuriales négativement influencées par la pandémie.....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>Une situation économique très contrastée dans les secteurs nationaux, source d'incertitudes dans un contexte de sortie de crise</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>Facteurs structurels à effet néfaste : Exposition élevée aux risques financiers des indépendants et compétition du secteur public.....</i>	<i>9</i>
1.2. Une revalorisation par l'alignement du statut de l'indépendant sur celui de salarié : Principes directeurs et considérations d'ordres juridique et politique.....	9
1.2.1. <i>Principes directeurs</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Considérations d'ordre juridique</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Considérations d'ordre politique</i>	<i>12</i>
1.2.3.1. <i>Quatrième Plan d'action PME</i>	<i>13</i>
1.2.3.2. <i>Accord de coalition 2018-2023.....</i>	<i>13</i>
1.2.3.3. <i>Au niveau de l'UE : Socle européen des droits sociaux et garantie de l'accès à la protection sociale.....</i>	<i>14</i>
1.3. Importance des « indépendants » dans l'économie et la société luxembourgeoise	16
1.4. Définition de l'indépendant au sens des présentes propositions.....	22
1.4.1. <i>Remarques préliminaires</i>	<i>22</i>
1.4.1.1. <i>Existence d'une dichotomie dans la définition de l'indépendant.....</i>	<i>22</i>
1.4.1.2. <i>Cumul d'une activité indépendante avec une activité salariée et problématique du statut du dirigeant social</i>	<i>24</i>
1.4.2. <i>Dans le cadre des présentes propositions, les deux chambres professionnelles définissent le « travailleur indépendant » comme suit :</i>	<i>25</i>
1.5. Objet des présentes propositions.....	26
1.6. Mise en place d'une période de transition	26
2. Inégalités existantes en matière de « sécurité sociale » et propositions de remédiation	27
2.1. Cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel	27
2.1.1. <i>Contexte et constats d'inégalités relevés</i>	<i>27</i>
2.1.2. <i>Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers</i>	<i>28</i>
2.1.2.1. <i>Nécessité de promouvoir la transmission graduelle de l'entreprise et du savoir-faire par une transition souple entre vie active et retraite du côté des indépendants.....</i>	<i>29</i>
2.1.2.2. <i>Nécessité d'un changement de perspective en faveur de l'indépendant en matière de règle anti-cumul « pension anticipée – revenu professionnel »</i>	<i>31</i>
2.2. Problématique connexe : le statut du conjoint aidant.....	33
2.2.1. <i>Contexte et constats d'inégalités relevés</i>	<i>33</i>
2.2.2. <i>Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers</i>	<i>36</i>
2.3. Affiliation à la Mutualité des Employeurs (MDE).....	37
2.3.1. <i>Contexte et constats</i>	<i>37</i>
2.3.2. <i>Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers</i>	<i>39</i>
3. Inégalités existantes à la lumière du droit du travail et propositions de remédiation	40
3.1. Revenu de remplacement en cas de « chômage partiel », « chômage accidentel ou technique » et « chômage intempéries »	40
3.1.1. <i>Contexte et constats d'inégalités relevés</i>	<i>40</i>
3.1.1.1. <i>Distinction entre le risque de perte de revenus « permanente » et « temporaire »</i>	<i>40</i>

3.1.1.2.	Rappel des règles applicables aux salariés	42
3.1.2.	<i>Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers</i>	43
3.2.	Chômage complet	45
3.2.1.	<i>Contexte et constats d'inégalités relevés</i>	45
3.2.1.1.	Cas d'ouverture moins favorables pour l'indépendant que pour le salarié	45
3.2.1.2.	« Délais de stage » moins favorables pour l'indépendant que pour le salarié	46
3.2.1.3.	Durée d'indemnisation.....	47
3.2.1.4.	Montant de l'indemnisation et mesures de sanction.....	47
3.2.1.5.	Des règles de cumul d'une activité professionnelle partielle avec des indemnités de chômage moins favorables pour l'indépendant que pour le salarié	47
3.2.2.	<i>Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers</i>	48
3.3.	Procédure de reclassement professionnel	49
3.3.1.	<i>Contexte et constats d'inégalités relevés</i>	49
3.3.1.1.	Analyse de la couverture actuelle des risques « maladie » et « accident »	49
3.3.1.2.	Discrimination de traitement des indépendants en matière de reclassement professionnel.....	53
3.3.2.	<i>Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers</i>	53
4.	Conclusion	58

Annexes

Résumé

La démarche de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers s'inscrit dans l'objectif primordial de stimuler l'esprit d'entreprise et l'entrepreneuriat - eu égard à leur importance dans l'économie et la société luxembourgeoises - par des mesures de (re)valorisation réelle du statut de l'indépendant.

Cette démarche part du constat que l'entrepreneuriat luxembourgeois est actuellement menacé, en raison notamment du faible attrait (voire de la précarité) du statut de l'indépendant en matière de protection sociale. Alors que ce constat s'est exacerbé par l'effet de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 qui sévit depuis plus de 18 mois, les deux chambres professionnelles estiment plus que jamais nécessaire de se saisir, comme le prévoit leur loi organique respective¹, et de soumettre au Gouvernement des propositions en la matière.

Ainsi, tout en rappelant que certaines mesures en faveur des indépendants ont été annoncées dans l'accord de coalition 2018-2023 notamment, les deux chambres professionnelles proposent au Gouvernement six mesures novatrices en matière de sécurité sociale et de droit du travail en vue d'aligner le statut de l'indépendant sur celui de salarié.

En matière de sécurité sociale, ces propositions consistent à :

1. assouplir la possibilité pour l'indépendant de **cumuler une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel** en mettant en place une règle anti-cumul unique (pour les indépendants et les salariés) ;
2. mieux définir le statut du **conjoint aidant** en adaptant le seuil maximum de cotisation de ce dernier, en introduisant un modèle par paliers et en abrogeant le « principe de la division du revenu » ;
3. promouvoir l'affiliation des indépendants à la **Mutualité des Employeurs**.

Par ailleurs, en matière de droit du travail, ces propositions consistent à :

4. élargir le bénéfice de l'ensemble des mécanismes de « **chômage partiel** », « **chômage intempéries** » et « **chômage accidentel ou technique** » aux indépendants (via l'introduction d'un revenu de remplacement cadré par des conditions d'attribution strictes) ;
5. concernant le **chômage complet** :
 - appliquer le cas d'ouverture prévu à l'article L. 525-14 du Code du travail (cessation définitive de l'activité de l'indépendant) ;
 - prévoir au minimum 1 an d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois au lieu de 2 ans actuellement ;
 - permettre le cumul de l'indemnité de chômage avec un revenu provenant d'une activité professionnelle indépendante sous certaines conditions ;
 - abroger la sanction de la réduction de la prestation chômage à 80 % du SSM (si l'indépendant manque à ses obligations de paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité et introduction) et introduire le principe d'une réduction à 80% (respectivement à 85%) de l'indemnité de chômage due ;

¹ Loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce (cf. spéc. article 2) et loi modifiée du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce (cf. spéc. article 5)

6. mettre en place un **régime de reclassement professionnel pour « indépendant »** inspiré du régime existant en matière d'accident de travail et maladie professionnelle de l'indépendant afin de couvrir la perte de revenu et de rendement (temporaire).

Par la présente démarche, qui se veut constructive, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers invitent le Gouvernement à formuler dans le cadre d'un dialogue institutionnalisé les dispositions modificatives qui s'imposent en vue de mettre en œuvre les propositions ci-dessus.

1. Un besoin urgent de revaloriser le statut d'indépendant et de renforcer l'entrepreneuriat en sortie de crise

1.1. Le « statut de l'indépendant » : un statut peu attractif !

Les présentes propositions de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers qui visent à « Revaloriser le statut d'indépendant à travers une meilleure protection sociale » se fondent sur plusieurs constats, déjà mis en lumière à plusieurs reprises au cours des dernières années, dont l'importance s'est encore amplifiée sous l'effet de la crise sanitaire due à la pandémie de la COVID-19.

La crise actuelle a bouleversé la dynamique entrepreneuriale et a exacerbé les tendances déjà observées depuis plusieurs années. Ainsi, la notion de « risque », intrinsèque à l'entrepreneuriat, est davantage ressentie. Dès lors, on peut se demander (i) si, au Luxembourg, la crise a incité les porteurs de projet à s'engager encore plus ou, au contraire, à reporter leurs projets, (ii) quels sont les réponses politiques que les autorités luxembourgeoises devraient fournir afin de revaloriser l'indépendant dans le présent contexte de relance économique et (iii) quels sont les principes qui devraient guider la mise en œuvre de mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié.

Tels sont les points de réflexions abordés dans les points qui suivent.

1.1.1. Perspectives entrepreneuriales négativement influencées par la pandémie

L'impact considérable de la crise sanitaire sur quasi l'ensemble des secteurs économiques nationaux a, sous une forme ou une autre, révélé un besoin légitime de soutien de la part des indépendants tant en termes de protection sociale que de compensation de revenus, en cas de survenance de risques spécifiques, dont l'origine est étrangère à l'entreprise ou au secteur concerné (p.ex. crise économique, pandémie, etc.).

En général, la pandémie a sensiblement affecté les entreprises et particulièrement les indépendants.

Selon le Rapport 2020 du Global Entrepreneurship Monitor (GEM)², **le taux d'intention entrepreneuriale au Luxembourg (personnes déclarant avoir l'intention de créer une entreprise dans les trois prochaines années) a légèrement diminué, passant de 13% en 2019 à 11% en 2020. Dans ce groupe de personnes, 83% ont déclaré que leur décision a été influencée par la pandémie. Il s'agit en l'occurrence du deuxième taux le plus élevé parmi toutes les économies européennes du GEM (43 pays), juste derrière la Lettonie (84 %).** Cette dynamique entre un faible taux d'intention entrepreneuriale et un taux élevé d'influence de la pandémie suggère que **la crise sanitaire a découragé de nombreux entrepreneurs potentiels.**

En Allemagne³, le taux d'intention entrepreneuriale est passé de 9,1 % en 2019 à 10,7% en 2020. Parmi ces futurs entrepreneurs potentiels, moins de la moitié (48%) ont déclaré que leur intention a été influencée par la pandémie, ce qui signifie qu'il

² <https://www.gemconsortium.org/economy-profiles/luxembourg>

³ GEM 2020/2021 Global Report (May 2021): Economy Profile Germany (pages 104-105) - <https://www.gemconsortium.org/reports/latest-global-report>

existe encore de fortes raisons, non liées à la pandémie, de vouloir créer une entreprise du côté du public-cible allemand analysé en 2020.

Compte tenu d'un taux élevé de nouveaux entrepreneurs potentiels relevé en 2019, on s'attendrait au Luxembourg à au moins une certaine augmentation du taux d'intention par rapport à 2019, or on constate une légère baisse. Cela peut suggérer que **de nombreux entrepreneurs potentiels de 2019 ont décidé de retarder ou peut-être d'abandonner leurs intentions de créer une entreprise au cours des trois prochaines années** après avoir réévalué leurs perspectives futures.

Par ailleurs, le taux d'activité des entrepreneurs potentiels ou de premier établissement⁴ a diminué, passant de 10,2% en 2019 à 8,0% en 2020. Selon GEM 2020, « *ce taux pourrait encore diminuer, étant donné la baisse de confiance des entrepreneurs en début de carrière (...)* » vu que « *seuls 30% des répondants luxembourgeois ont indiqué qu'ils voyaient de nouvelles opportunités à la suite de la pandémie.* » Cela suggère que **la majorité des entrepreneurs potentiels ou de premier établissement se voyaient moins en mesure de s'adapter aux nouvelles réalités liées à la pandémie.**

En Allemagne, le taux TEA précité a aussi diminué, passant de 7,6 % en 2019 à 4,8 % en 2020, soit l'un des taux les plus bas parmi les économies européennes du GEM. Chez notre voisin, les entrepreneurs n'identifient pas d'opportunités permettant d'explorer de nouveaux modèles d'affaires ou services, et ces signes sont qualifiés d'inquiétants par les spécialistes du GEM, « *car les entrepreneurs innovateurs, aspirants ou établis, seront essentiels pour soutenir le redressement de l'Allemagne* ».

Au vu de cette analyse internationale, les autorités compétentes au Luxembourg devraient envisager des mesures durables visant à renforcer l'entrepreneuriat et la création voire la reprise d'entreprise.

A **l'Annexe 1**⁵, d'autres indicateurs relevés dans une analyse récente de GEM⁶ montrent des scores très variés au niveau des conditions cadre entrepreneuriales 2020 du Luxembourg, certains indicateurs étant classés relativement bas, « *un résultat inattendu pour une économie à revenu élevé* ».

Pour « **l'accès au financement des entreprises** », le Luxembourg a obtenu un score de 4,2 en 2020, ce qui le place au 29^{ème} rang des économies représentées au GEM, en baisse par rapport à 4,3 en 2019. Ce résultat est préoccupant, étant donné la relation étroite de la question du financement, et par ailleurs des charges financières y rattachées, avec l'évolution de l'esprit d'entreprise.

Les trois scores au niveau des indicateurs liés au « gouvernement » ont également baissé en 2020. L'indicateur « **politique gouvernementale : soutien et pertinence** » a connu la plus forte baisse, de 5,9 en 2019 à 4,9 en 2020, ce qui le place au 15^{ème} rang des économies participantes au GEM. Cependant, malgré leurs baisses, les deux indicateurs « **politique gouvernementale : taxes et bureaucratie** » et « **programmes gouvernementaux en faveur de l'entrepreneuriat** » se classent au

⁴ Définition GEM: Total early-stage Entrepreneurial Activity (TEA) rate: "Percentage of 18-64 population who are either a nascent entrepreneur or owner-manager of a new business"

⁵ GEM – Global Entrepreneurship Monitor : Global Report 2020/2021 – Economic Profile – Luxembourg

⁶ GEM 2020/2021 Global Report (May 2021) : Economy Profile Luxembourg (pages 128-129) <https://www.gemconsortium.org/reports/latest-global-report>

9^{ème} rang des économies participantes du GEM, reflétant une solide fondation institutionnelle qui suscite des réflexions auprès des spécialistes et certains espoirs de rétablissement en 2021-2022.

La « **réponse gouvernementale luxembourgeoise à la pandémie** » obtient un score de 6,5 soit le 7^{ème} rang parmi les économies du GEM, un score un peu plus élevé que les scores sur la politique gouvernementale précitée.

Plutôt timide au niveau de la dynamique entrepreneuriale, le Luxembourg devrait donc éviter d'enregistrer une autre « crise » encore plus profonde à savoir celle des vocations à créer ou reprendre une entreprise pendant les mois et années à venir.

1.1.2. Une situation économique très contrastée dans les secteurs nationaux, source d'incertitudes dans un contexte de sortie de crise

Les enquêtes récentes réalisées par les deux chambres professionnelles ont permis de souligner que la pandémie a eu un impact considérable, que ce soit au niveau de la gestion quotidienne des entreprises ou de la façon de percevoir l'avenir et les perspectives et incertitudes y rattachées.

Ainsi, même si le nombre de faillites n'a pas (encore) connu d'augmentation prononcée⁷ et que l'emploi⁸ a augmenté par rapport à 2019 - un fait remarquable au regard de la situation économique très difficile - la dynamique d'avant la crise sanitaire a toutefois beaucoup perdu de son élan⁹.

La crise de la Covid-19 a ainsi eu **un impact très varié sur les différentes branches économiques, un fait qui va aussi influencer les décisions des futurs entrepreneurs**¹⁰, vu les échanges entre pairs.

A côté de la disparition de certains marchés (comme p.ex. l'évènementiel), engendrant une forte baisse du chiffre d'affaires¹¹, les indicateurs relevés au niveau de certains secteurs fortement exposés témoignent d'une chute de la productivité et de la rentabilité, sachant que la mise en œuvre des mesures sanitaires a clairement conduit à des pertes d'efficacité¹². A cela s'ajoute une mise à l'épreuve de certains

⁷ Une nouvelle prolongation - jusqu'au 31.12.2021 - du délai pour faire aveu de faillite explique à ce stade le nombre réduit de faillite.

⁸ STATEC – Note de conjoncture 1/2021 (Juin 2021) : « Au début de 2021, la plupart des branches d'activité comptent plus d'effectifs qu'avant la crise au Luxembourg. Ce sont notamment les services aux entreprises qui ont continué à embaucher (+4.2% sur un an au 1er trimestre 2021) (...) Les perdants de cette crise, en termes d'emplois, sont l'Horeca (-8.3% sur un an), l'industrie (-1.9%), le commerce et les services à la personne (-0.4%). »

⁹ Dans l'Artisanat, la création nette d'entreprises et d'emplois a reculé de respectivement 21% et 53% en 2020.

¹⁰ Voir Chambre des Métiers : https://www.cdm.lu/mediatheque/media/cdp_chiffrescles_2020

¹¹ STATEC – Note de conjoncture 1/2021 (Juin 2021) : « Sur l'ensemble de 2020, l'activité de l'Horeca a chuté d'un tiers environ (en termes de valeur ajoutée). Le secteur de l'hébergement (...) a vu son chiffre d'affaires en volume baisser de 45% environ (à comparer avec une baisse d'environ 30% pour les restaurants, également durement éprouvés par les conséquences de la crise sanitaire). »

¹² Chambre des Métiers : « Sous l'effet défavorable des confinements et des limitations quant au nombre de clients pouvant être accueillis, la branche « mode, santé et hygiène » connaît une diminution de l'emploi de 1% et une chute du chiffre d'affaires de 21%. Si la construction semble mieux lotie en 2020 avec une hausse de l'emploi de 3% et un recul du chiffre d'affaires de 6% en moyenne, ces chiffres témoignent cependant d'une chute de la productivité et de la rentabilité de ce secteur. La mise en œuvre des mesures sanitaires a clairement conduit à des pertes d'efficacité. » : https://www.cdm.lu/mediatheque/media/cdp_chiffrescles_2020

secteurs par l'explosion des coûts de certains matériaux, de même que par des difficultés d'approvisionnement. Toutes ces évolutions sont marquées par un manque de main-d'œuvre qualifiée et un besoin aigu en sites d'implantation, deux problématiques qui représentent des constantes depuis des années.

L'accumulation de ces problèmes et défis pendant la période de crise fait que **les « risques » auxquels l'indépendant est confronté sont généralement considérés comme étant en recrudescence et donc plus substantiels qu'avant la pandémie.**

1.1.3. Facteurs structurels à effet néfaste : Exposition élevée aux risques financiers des indépendants et compétition du secteur public

Dans ce même contexte, les deux chambres professionnelles tiennent à mettre en évidence que l'entrepreneur indépendant (ou l'entreprise individuelle) désigne typiquement la personne qui exerce sa profession en son nom propre, en qualité de commerçant, d'artisan ou de travailleur intellectuel indépendant. Cette forme d'exploitation comporte en général une **exposition plus élevée aux risques financiers de l'activité** que c'est le cas dans d'autres structures étant donné que l'activité se confond avec le patrimoine personnel de l'entrepreneur indépendant.

Dans cet ordre d'idées, il importe de mettre en évidence que la pauvreté touche proportionnellement plus les indépendants. En effet, la répartition des revenus est plus asymétrique pour les travailleurs indépendants que pour les salariés, ce qui témoigne du fait que les situations des travailleurs indépendants sont très variables (la catégorie des travailleurs indépendants comprend à la fois certaines des personnes les mieux rémunérées et certaines des personnes aux revenus les plus bas). Il s'ensuit que le **taux de risque de pauvreté des travailleurs indépendants est en réalité plus élevé que celui des salariés.**

Malheureusement, **face à l'alternative sécurisante du secteur public (Etat, communes), il devient aussi de plus en plus difficile de promouvoir l'esprit d'entreprise et l'entrepreneuriat auprès des jeunes** compte tenu de l'attrait relativement faible du secteur privé (problématique de l'attrait qui concerne aussi bien l'indépendant que le salarié).

1.2. Une revalorisation par l'alignement du statut de l'indépendant sur celui de salarié : Principes directeurs et considérations d'ordre juridique et politique

Les deux chambres professionnelles partent du constat que les « risques sociaux » que peut subir toute personne exerçant une activité professionnelle rémunérée - et qui sont à l'origine de la perte de revenus soit provisoire, soit définitive - sont protégés différemment selon que cette personne exerce son activité en tant que salarié ou indépendant. Cette différence de traitement n'est pas fondée sur des raisons objectives autres que le statut et ce, alors même que les risques précités se réalisent en général indépendamment de la volonté de la personne.

Parmi les « risques sociaux » que peut subir toute personne au cours de sa carrière professionnelle, l'on peut citer notamment une maladie ou un accident de travail (engendrant une incapacité de travail temporaire), un cas de force majeure tel que les intempéries, un lock-down (engendrant une cessation temporaire d'activité), le chômage ou la vieillesse.

Les deux chambres professionnelles considèrent que la revalorisation du statut de l'indépendant passe - sinon par une abolition - du moins par une atténuation des discriminations/inégalités qui existent actuellement entre le statut

d'indépendant et celui de salarié concernant la couverture de ces « risques sociaux ».

Les deux chambres professionnelles sont par ailleurs convaincues qu'une revalorisation systématique du statut d'indépendant aura à terme une forte répercussion sur l'attractivité du statut d'indépendant, créant ainsi un cercle vertueux permettant de renforcer l'entreprenariat en sortie de crise et plus généralement de faire la promotion du « oser entreprendre ».

En vue d'appuyer leur démarche, les deux chambres professionnelles mettent en avant des principes directeurs ainsi que des considérations à la fois d'ordre juridique et d'ordre politique.

1.2.1. Principes directeurs

Aux yeux des deux chambres professionnelles, une priorité à court terme du Gouvernement devra être la mise en place d'un cadre politique durable visant à stimuler l'économie dans le contexte de la sortie de crise sanitaire. Il importe que le Gouvernement mette en œuvre à moyen terme une **offensive susceptible de soutenir l'entreprenariat**, initiative qui doit avoir son fondement dans des réformes fondamentales des textes légaux et réglementaires, notamment et prioritairement en matière de sécurité sociale et du droit du travail.

La promotion de l'esprit d'entreprise et de l'entreprenariat devrait être portée par une **compréhension commune des « risques » (identiques) auxquels l'indépendant et le salarié sont confrontés**, promotion qui devrait passer par une sensibilisation accrue des autorités compétentes à cette thématique essentielle.

Ces actions de valorisation de l'indépendance devront ainsi s'inscrire dans une stratégie cohérente du Gouvernement, établie en concertation et dans le dialogue avec les parties prenantes, dont la Chambre de Commerce et la Chambre de Métiers, mais également des experts nationaux spécialisés en matière de sécurité sociale et de droit du travail.

Le principe « *Think Small First* » devrait être un principe directeur guidant les activités d'élaboration des futures politiques d'élimination d'inégalités indépendants-salariés tout en tenant en compte des intérêts des PME, et parmi celles-ci surtout des patrons-indépendants d'entreprises familiales et des micro-entreprises.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont conscience que l'effort d'alignement ne pourra pas, dans tous les cas, être envisagé par une harmonisation des procédures et des critères et qu'il pourrait s'avérer plus adapté, dans certains cas, de considérer la nature très spécifique de l'indépendant et de la fonction exercée par le dirigeant d'entreprise afin de dégager une piste de solution particulière de « protection sociale » permettant de couvrir le risque encouru par l'indépendant.

En tout état de cause, les deux chambres professionnelles considèrent que toutes les réflexions à mener devraient reposer sur les principes directeurs suivants :

- « *Un euro cotisé (en matière de sécurité sociale) ou contribué (via le système d'imposition) donne les mêmes droits pour tous* » engendrant par là une convergence entre les différents régimes existants (« salarié » et « indépendant » en l'occurrence). Des différences de traitement souvent historiques se sont accumulées, si bien que les deux statuts ne sont pas toujours « égaux » face aux mêmes « risques » qui sont susceptibles de se présenter.

- Cela signifie donc qu'à égalité de risque et à égalité de cotisation ou contribution, il convient d'accorder une égalité de traitement entre l'indépendant et le salarié.
- Cela signifie également que s'il n'y a « *pas de prestations sans cotisations ou contributions* », inversement « *il ne peut pas y avoir de cotisations ou contributions sans prestations* ».

1.2.2. Considérations d'ordre juridique

Si les deux chambres professionnelles légitiment essentiellement leur démarche sous l'angle de la sécurité sociale (les indépendants et salariés ayant en commun d'être des « assurés »), elles jugent pertinent d'aborder également la problématique sous l'angle du droit du travail.

Il importe de souligner dans le présent contexte que **l'expression « sécurité sociale » caractérise un ensemble d'efforts destinés à la réparation des conséquences de divers évènements - qualifiés de « risques sociaux »**¹³ - susceptibles de réduire ou de supprimer l'activité d'une personne, de lui imposer des charges supplémentaires, de la laisser dans le besoin en tant que survivant ou de la réduire en état de dépendance.

L'affiliation à la sécurité sociale est obligatoire pour toute activité professionnelle rémunérée au Luxembourg. Ainsi, que l'on soit salarié ou indépendant, les cotisations sociales financent les « risques » suivants : maladie, maternité, pensions (invalidité, vieillesse, survivants), dépendance, accidents du travail et maladies professionnelles. Il est par ailleurs fondamental de souligner que les cotisations sociales sont basées sur la rémunération et non sur la probabilité de la réalisation du risque ou de la valeur assurée. L'assiette de cotisation varie selon le risque assuré et selon le statut de salarié ou indépendant. Les taux de cotisations sociales des indépendants en matière de maladie, maternité, et pensions correspondent à la somme de la part « salarié » et la part « employeur ».

Différentes protections légales contre les « risques sociaux » au Luxembourg

Sécurité sociale	Assistance sociale Aide sociale	Droit du travail	Compensations pour « ménages avec enfants »
Risques : maladie, maternité, vieillesse, invalidité, accident du travail et maladie professionnelle, dépendance (avec cotisations)	(sans cotisations) (p.ex. : REVIS)	(via l'impôt et des contributions de l'Etat) (p.ex. : chômage ; chômage partiel)	(via l'impôt et des contributions de l'Etat) (p.ex. : prestations familiales et congé parental)

Au Luxembourg, la « protection sociale » se caractérise comme suit :

- a) **la sécurité sociale** qui, en contrepartie de cotisations prélevées sur les revenus des assurés (à savoir toute personne exerçant une activité professionnelle rémunérée, indépendante ou salariée), couvre les risques suivants : maladie, maternité, vieillesse, invalidité, accident du travail et maladie professionnel, dépendance ;

¹³ Convention de l'OIT n° 102 qui retient neuf risques sociaux : la maladie (soins de santé), la maladie (indemnité compensant la perte de revenu), le chômage, la vieillesse, l'accident du travail et la maladie professionnelle, la maternité, l'invalidité, le décès, les charges familiales.

- b) **l'assistance sociale** (ou aide sociale) qui n'implique pas de cotisations (exemple : REVIS) ;
- c) **le droit du travail** qui couvre certains risques comme le chômage par exemple (chômage complet et différentes formes de chômage partiel), et qui est financé par l'impôt et une contribution de l'Etat.

A ces volets traditionnels de la « protection sociale » s'ajoutent le cas échéant les mécanismes de compensations aux ménages avec enfants à travers des prestations (allocations, congé parental, chèque-service accueil).

Ainsi, les deux chambres professionnelles ont identifié un ensemble de discriminations/inégalités - non justifiées à leurs yeux - entre indépendants et salariés ayant trait, **du point de vue de la sécurité sociale** :

- au cumul d'une pension anticipée avec une activité rémunérée ;
- au statut du conjoint aidant ;
- à la promotion de l'affiliation à la Mutualité des employeurs.

Par ailleurs, les deux chambres professionnelles revendiquent :

- l'élargissement aux indépendants de l'ensemble des mécanismes de chômage partiel, chômage accidentel ou technique ou chômage intempéries figurant dans le Code du travail ;
- une modernisation du régime de chômage complet prévu dans le Code du travail au profit des indépendants ;
- la mise en place d'un régime de reclassement professionnel pour « indépendant ».

1.2.3. Considérations d'ordre politique

Les deux chambres professionnelles reconnaissent qu'au cours des dernières années, le Luxembourg a introduit quelques mesures ponctuelles au profit des indépendants en leur accordant des droits semblables à ceux reconnus aux salariés en matière de pension complémentaire, de congé parental, de congé pour raisons familiales et plus particulièrement au niveau de l'assistance sociale (REVIS).

Considérant qu'il y a lieu d'aller plus loin, les présentes propositions ont pour objet de susciter la discussion quant aux moyens d'élargir la couverture des « risques sociaux » en vue d'une meilleure protection sociale des travailleurs indépendants étant souligné que :

- plusieurs propositions gouvernementales ont été annoncées en faveur des indépendants dans le quatrième Plan d'action PME ainsi que dans l'accord de coalition 2018-2023 ;
- l'Union européenne se préoccupe également de garantir les droits des indépendants à travers le Socle européen de droits sociaux.

1.2.3.1. Quatrième Plan d'action PME

La problématique des discriminations/inégalités entre indépendants et salariés a déjà été thématisée dans le quatrième Plan d'action PME (mars 2016)¹⁴, sous les titres « Mesures pour encourager l'embauche » et « Adapter la sécurité sociale aux enjeux des PME ».

Extraits du quatrième Plan d'action PME

« En matière d'indemnisation du chômage il conviendra d'octroyer les mêmes droits et devoirs aux non-salariés qu'aux salariés, et ce tant en ce qui concerne les temps d'acquisition que l'indemnisation proprement dite qui sera proportionnelle aux cotisations effectivement versées pour les non-salariés afin d'éviter d'éventuels abus. » (page 8)

« Le gouvernement analysera l'opportunité d'éliminer certaines barrières à l'attractivité de l'indépendant vis-à-vis du salarié en matière de sécurité sociale. » (page 9)

1.2.3.2. Accord de coalition 2018-2023

Le Gouvernement actuel a prévu plusieurs mesures d'alignement en faveur de l'indépendant dans l'accord de coalition 2018-2023 (décembre 2018)¹⁵.

Extraits de l'accord de coalition 2018-2023

« En ce qui concerne le statut de l'indépendant, l'application de certaines législations, qui diffèrent selon que la personne travaille dans le cadre d'un contrat de travail ou de façon indépendante, sera revue. Le congé de paternité de dix jours dont peuvent bénéficier des salariés sera ainsi rendu applicable aussi aux indépendants. Le régime de chômage sera revu en ce qui concerne son application à une personne qui travaille sous le statut de l'indépendant. » (Chapitre « Ministère de l'Economie » - page 138)

« L'économie numérique crée de nouvelles formes de travail et d'emploi peu ou pas prises en compte par le droit du travail actuel. Le projet de directive sur les conditions de travail transparentes, qui est actuellement en élaboration au niveau européen, vise à instaurer de meilleures protections. Le statut de l'indépendant avec toutes ses nuances est insuffisamment pris en compte par notre droit du travail en ce qui concerne un certain nombre de droits (chômage, protection et sécurité sociale, etc.). Il s'agit de passer en revue certaines lacunes et d'y remédier le cas échéant. » (Chapitre « Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire » - page 154)

A travers, les présentes propositions, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers plaident en faveur d'une réflexion globale concernant la protection sociale des indépendants qui aurait le mérite de permettre une remise à plat de l'ensemble du statut d'indépendant. Dès lors, la discussion ne devrait pas être circonscrite à la seule problématique du « revenu de remplacement en temps de crise » (comme par exemple un revenu de remplacement en cas de future pandémie¹⁶).

¹⁴ 4^{ème} Plan d'action PME (chapitre « Adapter la réglementation aux évolutions du marché du travail ») : <http://www.innovation.public.lu/en/brochures-rapports/p/4e-plan-action-pme/4e-plan-action-pme.pdf>

¹⁵ Accord de coalition 2018-2023 : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/Accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

¹⁶ Voir dans ce contexte la proposition de loi du député Marc Spautz n° 7766 du 10 février 2021 ayant pour objet la mise en place d'un régime temporaire de revenu de remplacement en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie COVID-19

Par ailleurs, alors que l'indépendance est un formidable levier de réalisation personnelle, les deux chambres professionnelles donnent à considérer que la prise de conscience de la finalité environnementale et sociale des entreprises, au service de leur projet économique, fait des indépendants un moteur puissant de transformation de la société, notamment en termes de diversité et de durabilité.

Considérant que les indépendants détiennent les clés de la relance économique, il importe que les systèmes et mesures existants en termes de « protection sociale » évoluent afin de leur permettre de bénéficier de certaines « mesures sociales » à l'instar des salariés.

1.2.3.3. Au niveau de l'UE : Socle européen des droits sociaux et garantie de l'accès à la protection sociale

Les deux chambres professionnelles tiennent à relever par ailleurs que l'Union européenne (UE) s'est, elle aussi, emparée du sujet.

- La proclamation¹⁷ - en novembre 2017 - du « *Socle européen des droits sociaux* », qui définit 20 principes et droits visant à favoriser le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Le « principe 12 » du Socle européen de droits sociaux dispose ainsi que « *[I]es travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non-salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail* ».
- La présentation - en 2018 - par la Commission européenne d'une « *proposition de recommandation du Conseil visant à garantir l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants* », qui a été formellement adoptée par le Conseil le 8 novembre 2019. Cette recommandation a pour objet de mettre en œuvre le « principe 12 » du socle précité ainsi qu'à contribuer à l'application d'autres principes du socle, tels que les principes intitulés « Emplois sûrs et adaptables », « Prestations de chômage », « Soins de santé » et « Prestations de vieillesse et pensions ». Cette recommandation s'applique aux branches de la protection sociale qui sont plus étroitement liées au « statut sur le marché du travail » ou au type de relation de travail et qui, pour la plupart, assurent une protection contre la perte de revenus professionnels dès l'apparition d'un certain risque¹⁸.

(<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7766>)

¹⁷ Texte présenté conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne

¹⁸ Suivant les termes du point 3, « *la recommandation s'applique :*

3.1. aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés, y compris les personnes en transition entre ces deux statuts ou ayant les deux statuts ainsi que les personnes dont le travail est interrompu en raison de la survenance de l'un des risques couverts par la protection sociale;

3.2. aux branches de la protection sociale ci-après, dans la mesure où elles sont prévues dans les États membres: a) les prestations de chômage; b) les prestations de maladie et de soins de santé; c) les prestations de maternité et de paternité assimilées; d) les prestations d'invalidité; e) les prestations de vieillesse et de survie; f) les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles. »

Considérants 8, 9, 13 et 14 de la recommandation du Conseil du 8 novembre 2019

« (8) Les systèmes de protection sociale, dans leurs différentes formes, sont la pierre angulaire du modèle social européen et du bon fonctionnement de l'économie sociale de marché. La fonction essentielle de la protection sociale est de protéger les individus contre les conséquences financières de risques sociaux, tels que la maladie, la vieillesse, les accidents du travail et la perte d'un emploi, de prévenir et d'atténuer la pauvreté et de maintenir un niveau de vie décent. Des systèmes de protection sociale bien conçus peuvent aussi faciliter la participation au marché du travail, en contribuant à l'activation et en soutenant le retour au travail et la transition sur le marché du travail pour les personnes qui changent d'emploi, débutent ou quittent un travail, créent une entreprise ou en ferment une. Ils contribuent à la compétitivité et la croissance durable dans la mesure où ils soutiennent l'investissement dans le capital humain et peuvent permettre de réaffecter des ressources humaines vers des secteurs émergents et dynamiques de l'économie. Ils ont également un rôle à jouer en tant que stabilisateurs automatiques en lissant la consommation tout au long du cycle économique.

(9) La protection sociale peut être fournie par l'intermédiaire de prestations en nature ou en espèces. Elle est généralement assurée par des régimes universels qui protègent tous les individus et qui sont financés par la fiscalité générale et/ou par des régimes qui protègent les personnes sur le marché du travail, souvent sur la base de cotisations liées au revenu du travail. La protection sociale comprend plusieurs branches, englobant toute une série de risques sociaux allant de la vieillesse à la maladie ou au chômage. La présente recommandation s'applique aux branches de la protection sociale qui sont souvent plus étroitement liées à la participation au marché du travail et assurent principalement une protection contre la perte de revenus professionnels dès l'apparition d'un risque donné. Elle ne s'applique pas à la fourniture d'accès aux régimes d'assistance sociale et de revenu minimum. Elle complète les orientations existantes, à l'échelle de l'Union, sur les services sociaux et l'assistance sociale et sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, telles que la recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail.

(13) À mesure que les marchés du travail évoluent, les systèmes de protection sociale, dans leurs différentes formes, doivent aussi évoluer pour faire en sorte que le modèle social européen soit viable à long terme et qu'il permette aux sociétés et aux économies de l'Union de tirer le meilleur parti du monde du travail du futur.

(14) À long terme, les disparités en matière d'accès à la protection sociale pourraient mettre en danger le bien-être et la santé des personnes et contribuer à accroître l'incertitude économique, le risque de pauvreté et les inégalités. Elles pourraient aussi entraîner un investissement non optimal dans le capital humain, réduire la confiance dans les institutions et limiter la croissance économique inclusive. De telles disparités pourraient également réduire les recettes de la protection sociale si un nombre croissant de personnes ne contribuent pas aux régimes. »

1.3. Importance des « indépendants » dans l'économie et la société luxembourgeoise

Différentes sources récentes permettent de réaliser une estimation du nombre d'indépendants au Luxembourg et de mettre en évidence leur importance.

Les données fournies par le **Centre commun de la sécurité sociale (ci-après le « CCSS »)** constituent une référence précieuse lorsqu'il s'agit d'analyser les évolutions des indépendants sur la période récente (2016 – 2020)¹⁹, y compris les 9 premiers mois de la crise sanitaire (voir **annexe 2.A.**).

Ainsi, le Luxembourg comptait fin 2020 un total de **24.101 indépendants assurés (considérés comme réalisant une « activité normale »)** se décomposant en **21.043 indépendants enregistrés « à titre principal »** et **3.058 indépendants enregistrés « à titre accessoire »**²⁰. A côté de ces indépendants à activité normale, 15.369 indépendants avaient opté pour le régime de « dispense »²¹ en 2020.

Tableau n° 1

Indépendants : total des assurés par année

Genre d'activité	2016	2017	2018	2019	2020
Principale	19,570	20,000	20,484	21,029	21,043
Accessoire	2,871	3,089	3,172	3,181	3,058
Activité normale	22,441	23,089	23,656	24,210	24,101
Dispense	11,283	12,301	13,415	14,607	15,369
Conjoints aidants	1,255	1,202	1,182	1,126	1,097

Source: CCSS - données au 31.12. de l'année respective

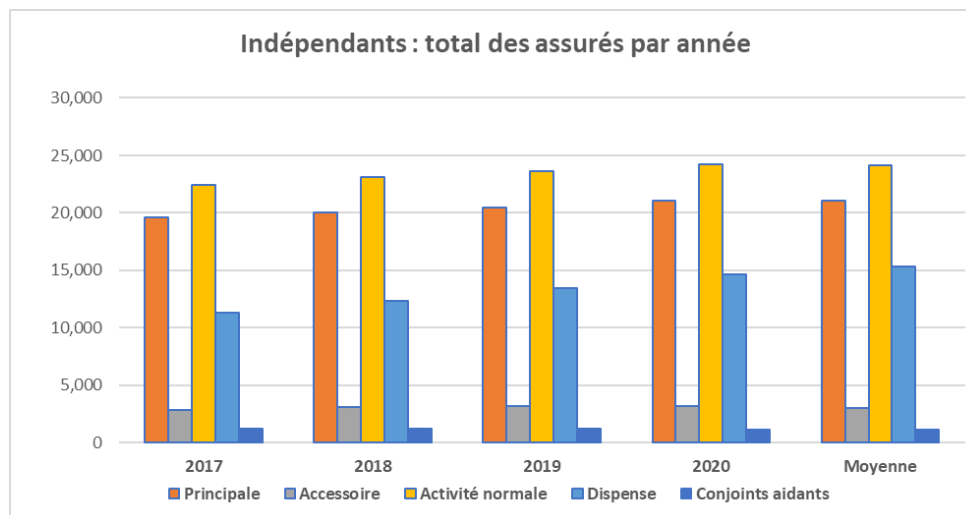
Lorsqu'on considère les variations dans le temps, on note une tendance différente en termes d'augmentation / de réduction des genres d'activités relevés à part celle du conjoint aidant qui enregistre une baisse continue sur les cinq années, passant de 1.255 conjoints aidants²² en 2016 à 1.097 conjoints aidants en 2020 (-3,30% en moyenne).

¹⁹ Données relatives aux « assurés » indépendants relevées au 31.12. de l'année respective

²⁰ Indépendants enregistrés au CCSS « à titre accessoire » (occupation accessoire) : Une personne peut à la fois exercer une activité salariée et une activité indépendante, cette dernière est alors considérée comme une activité accessoire ; dans ce cas, les cotisations sociales de l'activité accessoire sont calculées sur base de son revenu réel en tant qu'indépendant, mais au moins sur base du 1/3 du SSM. [Remarque : Activité accessoire dans le domaine culturel ou sportif : si une personne exerce une activité accessoire indépendante dans le domaine culturel ou sportif auprès d'une a.s.b.l., elle peut, sur demande, être dispensée d'affiliation pour les risques maladie et pension. Elle doit pour cela remplir deux conditions : (1) exercer cette activité à côté de son activité professionnelle comme salarié ; (2) en retirer un revenu inférieur à deux tiers du salaire social minimum par an (prorata sur la durée de l'activité)].

²¹ Régime de la « dispense » : les indépendants qui déclarent retirer un revenu professionnel inférieur à 1/3 du SSM peut, sur demande au CCSS, être dispensé du paiement des assurances maladie-maternité, accident, pension et dépendance pour revenu insignifiant ; une personne dispensée du paiement d'un risque n'est pas couverte contre ce risque.

²² Si un indépendant se fait aider dans l'exercice de son activité par son conjoint ou son partenaire légal, dans une mesure telle que cette activité puisse être considérée comme l'activité principale du

Graphique n° 1

Source : CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Le tableau n° 2 et le graphique n° 2 ci-dessous présentent ces évolutions par rapport à l'année de base 2016 (indice 100). Alors que le volet « activité principale » décrit une courbe ascendante (avec toutefois une stagnation entre 2019 et 2020), le volet « activité accessoire » fléchit en 2020, année marquée par la pandémie. Le tableau n° 3 et le graphique n° 3 ci-dessous illustrent les évolutions détaillées : la réduction du volet « activité accessoire » (-3,87%), qui influence l'évolution du nombre total d'activités normales enregistrées (-0,45%), contraste avec la hausse enregistrée du côté des « dispenses » (+5,22%), bien que cette croissance se situe nettement en-dessous de la variation moyenne 2016-2020 (+8,05%).

2020 a donc été une année marquée par une plus faible croissance d'activités normales enregistrées au niveau du CCSS et par le fait que bon nombre d'activités « accessoires » ou « principales » ont eu recours au mécanisme de « dispense » de cotisation. Par ailleurs, la baisse du nombre de conjoints aidants a été moins forte en 2020 (-2,58%) qu'en 2019 (-4,74%) et la baisse annuelle de 2020 se situait en-dessous de la variation 2016-2020 (-3,30%).

Le CCSS a en outre relevé 1.741 cas où les indépendants ont fait une demande de réduction des cotisations en matière d'assurance pension (sur la base du 1/3 du SSM)²³ (comparé aux 1.669 cas enregistrés fin 2019, il s'agit en l'occurrence d'une augmentation de +4,3% en 2020).

conjoint ou du partenaire, celui-ci doit être affilié comme conjoint aidant, à moins de demander explicitement une dispense d'affiliation. Par contre, le conjoint ou le partenaire d'un dirigeant de société indépendant doit être affilié comme salarié de la société en question.

²³ Si l'indépendant retire un revenu professionnel inférieur au SSM, il peut demander une réduction des cotisations pour l'assurance pension. Il devra au moins cotiser sur base du 1/3 SSM. A souligner qu'en cas de demande de réduction, c'est la base cotisable réduite qui sera reprise dans la carrière d'assurance pension pour la période en question. Une demande de réduction des cotisations doit être demandée dès le début de l'affiliation ou bien pour un exercice entier, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 31 décembre. Si l'indépendant auquel le conjoint aidant prête son aide déclare retirer un revenu professionnel inférieur au SSM, celui-ci peut demander une réduction des cotisations pour l'assurance pension, réduction appliquée aussi bien à l'indépendant qu'à son aidant affilié.

Tableau n° 2**Indépendants : évolutions annuelles des assurés (Indice 100 = 2016)**

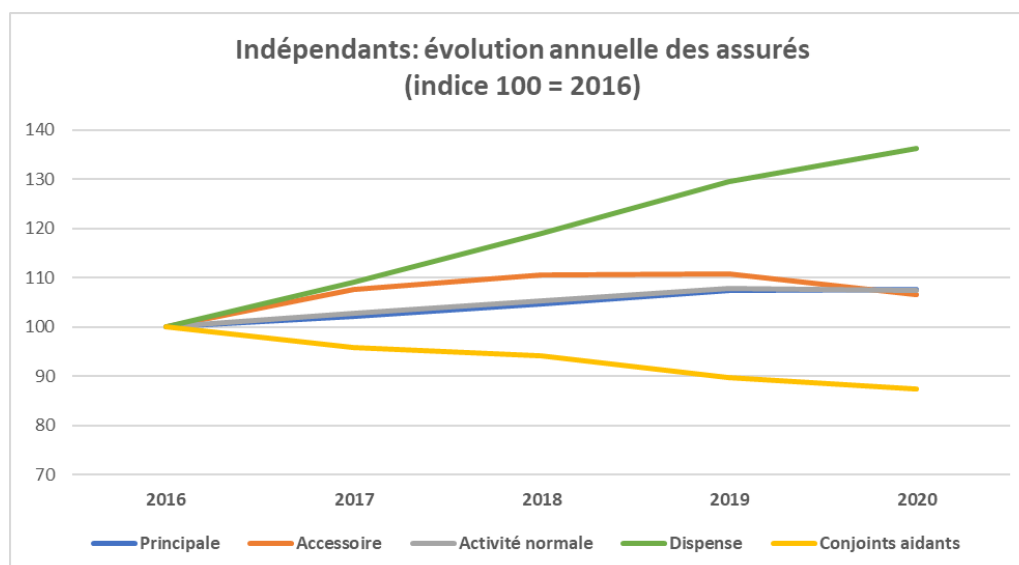
Genre d'activité	2016	2017	2018	2019	2020
Principale	100	102.20	104.67	107.46	107.53
Accessoire	100	107.59	110.48	110.80	106.51
Activité normale	100	102.89	105.41	107.88	107.40
Dispense	100	109.02	118.90	129.46	136.21
Conjoints aidants	100	95.78	94.18	89.72	87.41

Source: CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Tableau n° 3**Indépendants : variations annuelles des assurés (en %)**

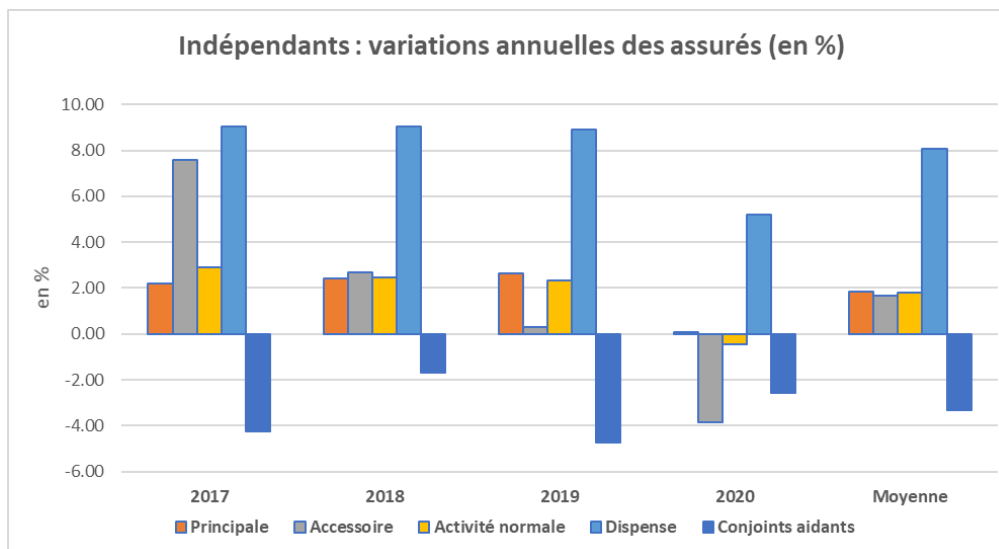
Genre d'activité	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Principale	2.20	2.42	2.66	0.07	1.84
Accessoire	7.59	2.69	0.28	-3.87	1.67
Activité normale	2.89	2.46	2.34	-0.45	1.81
Dispense	9.02	9.06	8.89	5.22	8.05
Conjoints aidants	-4.22	-1.66	-4.74	-2.58	-3.30

Source: CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Graphique n° 2

Source : CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Graphique n° 3



Source : CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Le « Service indépendants et assurés volontaires » du CCSS a par ailleurs indiqué que le nombre d'assurés indépendants (sans distinction faite entre activité à titre principal ou accessoire) semble avoir subi une réduction sous l'effet de la pandémie et se situait à 23.899 (en mars 2021)²⁴, chiffre à comparer au nombre total d'indépendants enregistrés fin 2020 et exerçant une activité normale (à titre principale et accessoire) de 24.101 assurés.

Dans son « **Tableau de bord sur la situation de l'emploi au Luxembourg**²⁵ » du 17 mai 2021, l'IGSS indique qu'en janvier 2021, au total 27.930 non-salariés étaient relevés au niveau de la sécurité sociale. La part des non-salariés féminins est de 38,33%, tandis que les non-salariés frontaliers représentent 19,46%.

Tableau n° 4

Nombre de personnes présentes sur le marché de l'emploi au 29 janvier 2021 *

		Hommes	Femmes	Total	Dont Frontaliers
1	Salariés (SU) ^a	251.220	169.659	420.879	203.265
1.1	dont Intérim	6.104	1.416	7.520	5.587
1.2	dont Agents locaux	207	355	562	185
2	Fonctionnaires	19.088	14.601	33.689	1.891
3	Non salariés	17.224	10.706	27.930	5.434
4 (1+2+3)	EMPLOI TOTAL	287.532	194.966	482.498	210.590
4.1	dont Détachements	9.005	673	9.678	4.978
5	Emploi total du mois précédent	283.211	194.544	477.755	207.363
	variation mensuelle (4)/(5)	1,5%	0,2%	1,0%	1,6%
6	Emploi total du mois correspondant de l'année précédente	283.982	192.580	476.562	206.818
	variation annuelle (4)/(6)	1,3%	1,2%	1,2%	1,8%

a. Salariés sous le régime du statut unique.

Source : IGSS

²⁴ Chiffre communiqué par le CCSS sans référence méthodologique

²⁵ <https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/tableau-de-bord-emploi/2021/202101.html>

Dans son « **Répertoire systématique des entreprises luxembourgeoises 2020** », le STATEC donne une vue d'ensemble des entreprises existantes au Luxembourg, classifiées en fonction de leur forme juridique (situation en janvier 2020) (voir **annexe 2.C.**)²⁶.

Ainsi, en 2020, **6.875 entreprises individuelles** (patrons-indépendants établis en nom propre) (+3,40% par rapport à 2019) ainsi que **30.093 sociétés commerciales de droit luxembourgeois** (+4,34% par rapport à 2019) étaient répertoriées. A côté de ces deux catégories précitées, le répertoire met en exergue également les sociétés commerciales de droit étranger (455 entreprises ; -1,52% par rapport à 2019) et les autres formes juridiques (Asbl, Soc. Civile, etc.) (384 entités ; +3,50% par rapport à 2019). En janvier 2020, le répertoire couvrait donc au total 37.807 entreprises.

Tableau n° 5 : Entreprises au Luxembourg 2020

a. Entreprises individuelles (*)	6.875 entreprises (« indépendants »)	18,60%
b. Entreprises commerciales de capitaux et de personnes (« Sociétés commerciales de droit luxembourgeois ») (*)	30.093 entreprises (avec une part substantielle d'associés-gérants détenant plus de 25 % des parts sociales ou d'administrateurs-gérants personnes assimilées aux travailleurs indépendants)	81,40%
c. Patrons-indépendants en nom propre et mandataires de sociétés (a. + b.)	36.968 entreprises (ou « indépendants » potentiels)	100%
d. Travailleurs intellectuels indépendants (**)	+/- 7.500 indépendants	20,29%

Sources :

(*) Répertoire des entreprises luxembourgeoises 2020 (STATEC) : le répertoire exclut un certain nombre de d'activités (codes NACE), comme p.ex. avocats, vétérinaires, médecins, dentistes, activités artistiques – voir **annexe 2.B.**

(**) Fédération Luxembourgeoise des Travailleurs Intellectuels Indépendants²⁷

L'annexe 2.D. fournit également une vue d'ensemble du nombre d'entreprises relevées par le répertoire du STATEC par strate de salariés en 2020 tout en spécifiant les données par secteur²⁸.

Une analyse détaillée de ces données montre que les **entreprises sans salariés** représentent un groupe important avec **18.335 entreprises** au total, soit 48,50% de l'ensemble des entreprises du Luxembourg.

²⁶ Répertoire systématique des entreprises 2020 (Tableau 3 page 7) : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/repertoire-entreprises/2020/repertoire-2020/index.html>

²⁷ www.fti.lu : « Plus de 7.500 personnes exerçant à titre d'indépendant qui emploient plus de 20.000 personnes, voire 40.000 personnes en intégrant le secteur de la santé (données pour 2018) » (source : <https://paperjam.lu/guide/organisation/01301211818/federation-travailleurs-intellectuels-independants-fti>)

²⁸ STATEC : Répertoire systématique des entreprises 2020 (Tableau 4 - page 8)

Nombre d'entreprises par strate de salariés en 2020

Sans salariés	18.335 entreprises	48,50%
1 - 4 salariés	11.063 entreprises	29,26%
5 - 19 salariés	5.936 entreprises	15,70%
20 - 49 salariés	1.440 entreprises	3,81%
50 - 249 salariés	843 entreprises	2,23%
250 et + de salariés	190 entreprises	0,50%
TOTAL	37.807 entreprises	100%

Source : STATEC - Répertoire systématique des entreprises 2020

1.4. Définition de l'indépendant au sens des présentes propositions

1.4.1. Remarques préliminaires

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à souligner, à titre de remarque préliminaire, que la dichotomie de définition qui existe du point de vue de la sécurité sociale et sous l'angle du droit du travail crée une incertitude et une insécurité juridique pour les personnes qui se lancent dans l'entrepreneuriat. Cette incertitude est par ailleurs amplifiée lorsqu'il s'agit de définir le statut du dirigeant social et en cas de cumul d'activités salariée et indépendante.

Sous le présent point 1.4, les deux chambres professionnelles se limitent à aborder la question de l'indépendant qui exerce son activité indépendante au Luxembourg et n'entendent pas traiter des situations multinationales (cumul d'activités dans plusieurs pays) qui, le cas échéant, appellent des règles particulières (règlement européen notamment²⁹).

1.4.1.1. Existence d'une dichotomie dans la définition de l'indépendant

Il existe une dichotomie dans la définition de l'indépendant selon que l'on se place du point de vue de la sécurité sociale ou du droit du travail.

Du point de vue de la sécurité sociale, dans le cadre des assurances obligatoires, le Code de la sécurité sociale précise qui est à considérer comme salariés et comme indépendants - du point de vue de ce code. Ainsi :

- sont salariés ceux qui exercent contre rémunération une activité professionnelle pour le compte d'autrui ;
- sont indépendants ceux qui exercent pour leur propre compte une activité professionnelle du ressort de la Chambre de commerce (commerçants et industriels) ou de la Chambre des métiers (artisans) ou de la Chambre d'Agriculture (agriculteurs) ainsi que les travailleurs intellectuels indépendants³⁰.

Par ailleurs, les **mandataires de sociétés** commerciales, artisanales, agricoles ou à caractère intellectuel sont **assimilés**, du point de vue de la sécurité sociale, **aux travailleurs indépendants**³¹ à la double condition d':

²⁹ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

³⁰ Suivant le site www.guichet.lu, « les travailleurs intellectuels indépendants se distinguent en :
- professions libérales soumises à autorisation d'établissement : architectes et ingénieurs, experts-comptables, géomètres, conseillers en propriété industrielle, conseillers économiques, etc. ; ou
- professions libérales soumises à d'autres lois : médecins, dentistes, vétérinaires, avocats, réviseurs, pharmaciens, etc. ; ou
- autres professions non soumises à autorisation. »

³¹ A contrario, la personne sera traitée comme un « salarié » du point de vue de la sécurité sociale lorsqu'elle est gérant non associé (même si elle est titulaire de l'autorisation d'établissement) ; gérant associé ne détenant pas plus de 25 % des parts sociales ; gérant associé détenant plus de 25 % des parts sociales mais n'étant pas titulaire de l'autorisation d'établissement ; administrateur simple ; administrateur délégué à la gestion journalière mais n'étant pas titulaire de l'autorisation d'établissement.

1. être soit associé avec plus de 25 % des parts sociales d'une société en nom collectif, ou d'une société en commandite simple, ou d'une société à responsabilité limitée ou d'une société à responsabilité limitée simplifiée ; soit membre du conseil d'administration et délégué à la gestion journalière d'une société anonyme, ou d'une société en commandite par actions ou d'une société coopérative ;

et

2. être détenteur de l'autorisation d'établissement³².

Remarque :

S'agissant du dirigeant de société, on peut déplorer que, sur le plan des modalités pratiques lors de l'affiliation à la sécurité sociale via le CCSS³³, ce dernier doit remplir le « formulaire de déclaration d'entrée pour salarié » et ce, qu'il soit considéré comme salarié ou indépendant. En effet, le « formulaire de déclaration d'entrée pour les indépendants » est réservé aux personnes exerçant leur activité en nom propre.

Sous l'angle du droit du travail, le « travailleur indépendant » se définit par opposition au « salarié » qui effectue son activité professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail. Car si l'un comme l'autre effectue une prestation de travail moyennant rémunération, la différence majeure se situe dans le fait que le salarié effectue la prestation de travail sous la subordination (l'autorité hiérarchique) de son employeur dans le cadre d'un contrat de travail tandis que l'indépendant effectue sa prestation de travail sans subordination – donc en toute indépendance – dans le cadre d'un contrat de prestation de services.

Caractéristiques du contrat de travail :

En l'absence de définition légale du contrat de travail dans le Code du travail³⁴, il ressort de la jurisprudence constante en la matière que le contrat de travail est « *la convention par laquelle une personne s'engage à mettre son activité à la disposition d'une autre, sous la subordination de laquelle elle se place, moyennant rémunération* »³⁵.

Cette définition fait ressortir trois éléments constitutifs, cumulativement requis, à savoir : la prestation de travail pour autrui, la rémunération qui en est la contrepartie et le « lien de subordination » entre les parties impliquées. Celui-ci implique d'être placé sous l'autorité de la partie pour laquelle la prestation est réalisée, à savoir l'employeur.

Cette condition se vérifie grâce à ce que l'on appelle un « faisceau d'indices », tels que notamment les horaires de travail, le pouvoir disciplinaire, la demande de congé, le lieu de travail. Le fait d'avoir un contrat de travail ou de disposer d'un certificat d'affiliation en qualité de salarié auprès du CCSS ne suffit pas à prouver l'existence d'une relation de travail salariée.

³² délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

³³ Voir <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/sante-securite/declaration-secu/affiliation/affiliation-independent.html>

³⁴ Le Code du travail se limite, en son article L. 121-1, à faire un renvoi à l'article 1779, 1° du Code civil qui vise le contrat de louage d'ouvrage et d'industrie.

³⁵ Voir aussi : Cour de cassation, 30 octobre 2008, arrêt n° 47/08

1.4.1.2. Cumul d'une activité indépendante avec une activité salariée et problématique du statut du dirigeant social

Plusieurs hypothèses (motivations) peuvent justifier le cumul d'une activité indépendante avec une activité salariée. Il peut s'agir par exemple :

- d'une personne qui, en parallèle d'une activité salariée, crée une entreprise afin d'augmenter ses revenus et son pouvoir d'achat en tentant de monétiser une activité qui au départ était un simple loisir personnel ;
- d'une situation transitoire pour tester et développer son entreprise en douceur, le statut de salarié apportant une sécurité financière le temps de faire grandir son activité jusqu'à atteindre un volume d'affaires suffisamment viable pour se procurer un revenu et se mettre pleinement indépendant ;
- du cumul d'un mandat social (en tant que dirigeant³⁶) avec un contrat de travail, soit dans deux entreprises distinctes, soit au sein d'une même entreprise.

Cette dernière hypothèse fait l'objet d'une importante jurisprudence.

Le Code du travail n'interdit pas le cumul d'un mandat social avec un contrat de travail. Toutefois, la jurisprudence³⁷ est intervenue pour préciser les conditions de validité d'un tel cumul lorsque le mandat et le contrat de travail sont exercés au sein de la même société, en dégagant quatre critères, cumulativement exigés :

- l'exercice de fonctions (salariales) techniques distinctes de celles exercées dans le cadre du mandat social³⁸ ;
- une rémunération distincte³⁹ ;
- l'existence d'un lien de subordination ;
- l'absence de fraude à la loi⁴⁰.

Il s'ensuit que la réalité de fonctions distinctes est rarement admise dans les entreprises de petite taille où le gérant et associé est également salarié⁴¹.

Du point de vue de la sécurité sociale, en l'absence d'unicité de statut en droit luxembourgeois (à l'instar de ce que prévoit le droit européen en cas d'exercice simultané d'activités dans plusieurs Etat-membres⁴²), une personne qui exerce des activités relevant à la fois du statut d'indépendant et du statut de salarié doit en principe être affiliée en tant qu'indépendant (pour son activité indépendante) et en tant que salarié (pour son activité salariée).

³⁶ Cette fonction consiste à accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à l'accomplissement de l'objet social de la société. Un dirigeant dispose des pouvoirs de gestion les plus étendus : Il décide *in fine* des investissements, des embauches, négocie les contrats les plus importants, élabore la stratégie de la société.

³⁷ Cf. arrêt de la Cour Supérieure de Justice du 5 novembre 1968, Pasicrisie tome 21, p. 82

³⁸ Cf. Tribunal du travail de Luxembourg, 22 mai 2007, jugement n° 2363/2007, Cour d'appel, 25 janvier 2011, n° 35004 du rôle

³⁹ Cf. Cour d'appel, 25 janvier 2011, n° 35004 du rôle

⁴⁰ Suivant l'arrêt de la Cour administrative, 24 novembre 2011, n° 28564C : « (...) le contrat de travail doit rester une convention réelle et sérieuse. N'est pas considérée comme convention réelle et sérieuse, le contrat simulé dans le but unique de bénéficier du régime d'aides à l'embauche des chômeurs âgés et des chômeurs longue durée ».

⁴¹ Les faits l'objet d'une appréciation souveraine des juges, la sanction étant la nullité du contrat du travail lorsqu'il est jugé fictif.

⁴² Règlement (CE) n° 883/2004 précité portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

Dans un tel cas de cumul d'activités, l'activité indépendante est alors considérée comme une « activité accessoire »⁴³. Les cotisations sociales sont calculées sur base du revenu réel généré en tant qu'indépendant, mais au moins sur base du tiers du salaire social minimum. Des dispenses sont toutefois possibles.

Cas de dispenses de cotisations ⁴⁴ :

Revenu insignifiant

Toutefois, si l'indépendant déclare retirer un revenu professionnel inférieur à 1/3 du salaire social minimum, il peut, sur demande, être dispensé du paiement des assurances maladie-maternité, accident, pension et dépendance pour revenu insignifiant.

Activité occasionnelle

Si l'indépendant exerce son activité de façon occasionnelle et non habituelle pour une durée déterminée à l'avance de moins de 3 mois par an, il peut demander une dispense pour activité occasionnelle afin d'être dispensé des assurances maladie-maternité et pension. Celle-ci doit être demandée avant le début de l'activité. Il doit toutefois cotiser au titre de l'assurance accident. L'activité occasionnelle doit être la seule activité professionnelle exercée par la personne. Cette dispense ne s'applique pas aux activités occasionnelles et habituelles (p.ex : chaque samedi à raison de moins de 3 mois au total par an).

Toutefois, lorsque cette activité indépendante consiste dans un mandat social (gérant ou administrateur) cumulé avec une fonction salariée au sein d'une même société, le CCSS procède à une affiliation unique pour le tout comme indépendant si les critères cumulatifs détaillés sous le **point 1.4.1.1 ci-dessus** sont remplis.

1.4.2. Dans le cadre des présentes propositions, les deux chambres professionnelles définissent le « travailleur indépendant » comme suit⁴⁵ :

Le « travailleur indépendant » est toute personne physique qui :

1° soit exerce pour son propre compte (c'est-à-dire en nom personnel) une activité professionnelle du ressort de la Chambre de commerce ou de la Chambre des métiers ou une activité professionnelle ayant un caractère principalement intellectuel ou commercial⁴⁶ ;

2° soit détient plus de 25 % des parts sociales d'une société en nom collectif, d'une société en commandite simple, d'une société à responsabilité limitée ayant pour objet une activité visée au point 1° à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;

⁴³ <https://ccss.public.lu/fr/independants/commencer-arreter-activite/affilier.html#dispense>

⁴⁴ <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/sante-securite/declaration-secu/affiliation/affiliation-independant.html> . A souligner qu'une personne dispensée n'est couverte contre aucun risque.

⁴⁵ Par référence à la « Loi du 29 janvier 2021 ayant pour objet la mise en place d'un nouveau régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 » (instaurant une « indemnité d'urgence certifiée aux travailleurs indépendants en difficulté financière temporaire ») : <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/01/29/a84/jo>

⁴⁶ Selon le site « guichet.lu », les travailleurs intellectuels indépendants se distinguent en :

- professions libérales soumises à autorisation d'établissement : architectes et ingénieurs, experts-comptables, géomètres, conseillers en propriété industrielle, conseillers économiques, etc. ; ou
- professions libérales soumises à d'autres lois : médecins, dentistes, vétérinaires, avocats, réviseurs, pharmaciens, etc. ; ou
- autres professions non soumises à autorisation

3° soit est administrateur, commandité ou mandataire délégué à la gestion journalière d'une société anonyme, d'une société en commandite par actions ou d'une société coopérative ayant pour objet une activité visée au point 1° à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

En outre, les deux chambres professionnelles proposent de fonder leurs six propositions sur le profil d'indépendant type qui :

- exerce son activité indépendante, exclusivement ou non, à titre principal ou accessoire, et
- est soumis à cotisations (autrement dit n'a pas sollicité de dispenses de cotisations pour revenu insignifiant ou activité occasionnelle).

1.5. Objet des présentes propositions

Dans le cadre des six propositions développées sous les **parties 2 et 3**, les deux chambres professionnelles entendent :

- rappeler, le cas échéant, le contexte dans lequel telle mesure sociale a été mise en place pour couvrir un certain type de risque ;
- dresser un constat des inégalités relevées selon que ce risque est encouru par un salarié ou un indépendant ;
- proposer des remédiations par des solutions novatrices en matière de sécurité sociale et à la lumière de la législation du travail.

1.6. Mise en place d'une période de transition

Les mesures à engager auront sûrement un **impact en matière de sécurité sociale et en droit du travail** et nécessiteront des **adaptations organisationnelles et administratives** auprès des entreprises et de leurs intermédiaires ainsi que des administrations concernées.

De ce fait, les deux chambres professionnelles proposent qu'il soit procédé à toutes les adaptations nécessaires moyennant une période de transition qui pourrait être d'un an au moins.

2. Inégalités existantes en matière de « sécurité sociale » et propositions de remédiation

Les deux chambres professionnelles ont identifié les trois problématiques suivantes :

- le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel ;
- la problématique du conjoint aidant ;
- l'affiliation à la Mutualité des employeurs.

2.1. Cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel

Une discrimination entre salariés et indépendants (également désignés comme « non salariés » dans le Code de la sécurité sociale) connue et discutée de longue date est celle concernant les règles de cumul entre une pension de vieillesse anticipée et un salaire, domaine où le Code de la sécurité sociale traite différemment le salarié et le non-salarié.

2.1.1. Contexte et constats d'inégalités relevés

Les personnes exerçant contre rémunération une activité professionnelle pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui, ou qui peuvent justifier de périodes assimilées à de telles périodes d'activités sont, sauf cas d'exemption et de dispense, obligatoirement assurées contre le risque « vieillesse » dans le cadre du régime général d'assurance pension.

Même si l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans, le Code de la sécurité sociale prévoit deux types de pension de vieillesse anticipée, à partir de l'âge de 57 ans ou à partir de 60 ans, sous réserve de satisfaire aux conditions d'obtention respectives.

L'assuré (salarié ou non-salarié) qui justifie de 480 mois d'assurance au moins au titre des périodes d'assurance effectives et complémentaires, dont au moins 120 mois au titre de l'assurance effective, a droit à une pension de vieillesse anticipée à partir de l'âge de 60 ans⁴⁷.

Alors qu'au niveau des conditions d'attribution de la pension anticipée, le salarié et l'indépendant sont traités de façon identique, une différence de traitement découle des dispositions du Code de la sécurité sociale qui définissent les règles anti-cumul de cette pension anticipée avec des revenus provenant d'une activité professionnelle selon qu'il s'agit d'une activité salariée ou indépendante.

Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée peut exercer une activité professionnelle insignifiante, c'est-à-dire une activité continue ou temporaire

⁴⁷ 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. »

rapportant un revenu au Luxembourg ou à l'étranger qui, réparti sur une année civile, ne dépasse pas, par mois, un 1/3 du SSM. Si l'activité professionnelle dépasse la limite précitée, les dispositions anti-cumul d'une pension avec d'autres revenus sont applicables.

Comme indiqué ci-dessus, une distinction est faite par les dispositions du Code de la sécurité sociale entre l'exercice d'une occupation salariée et l'exercice d'une occupation non salariée.

Cumul d'une pension anticipée avec l'exercice d'une activité salariée

Le Code de la sécurité sociale distingue entre trois cas :

- Si l'activité salariée est insignifiante, c'est-à-dire si elle 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 aucune réduction.
- Si l'activité salariée rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse 1/3 du SSM (par mois), la pension de vieillesse anticipée est réduite lorsqu'elle dépasse ensemble avec le salaire la moyenne des cinq salaires ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance.
- Si l'activité salariée rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse la moyenne des cinq salaires ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance, la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.

Cumul d'une pension anticipée avec l'exercice d'une activité non salariée

- Si l'activité non salariée 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.
- Si l'activité professionnelle non salariée rapporte un revenu qui dépasse ce seuil, la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.

2.1.2. Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les deux chambres professionnelles sont d'avis que pour des raisons d'équité entre les statuts de salarié et de non salarié, l'application d'une règle anti-cumul unique devrait être appliquée pour les deux statuts, en cas de cumul d'une activité professionnelle avec une pension anticipée.

Dès lors, si l'activité indépendante de l'assuré (indépendant ou salarié) touchant une pension anticipée rapportait un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse 1/3 du SSM, la pension de vieillesse anticipée devrait être réduite lorsqu'elle dépasse ensemble avec le salaire la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. De même, la pension de vieillesse anticipée de l'assuré (indépendant ou salarié) ne serait refusée ou retirée que si l'activité salariée rapporte un revenu qui, réparti sur une année civile, dépasse le seuil précité.

Remarque importante :

Il est important de rappeler encore que le bénéficiaire d'une pension de vieillesse normale peut exercer n'importe quelle occupation professionnelle (salarié ou indépendant) et donc toucher un quelconque revenu, qui est cumulable avec la pension en question. Dans le cadre de la pension de

vieillesse à partir de 65 ans, les principes de cumul sont les mêmes pour le salarié et l'indépendant⁴⁸.

2.1.2.1. Nécessité de promouvoir la transmission graduelle de l'entreprise et du savoir-faire par une transition souple entre vie active et retraite du côté des indépendants

Deux phénomènes sous-tendent actuellement notre société, à savoir le vieillissement de notre population active et le manque de main-d'œuvre surtout qualifiée.

Ainsi, dans de nombreux secteurs économiques, des milliers de personnes partiront en retraite et devront être remplacées. Il en résulte un défi non-négligeable de transmission du savoir-faire à la nouvelle génération, notamment de la part du chef d'entreprise et des anciens salariés expérimentés. La question de la « transmission de savoir-faire » joue par ailleurs un rôle important surtout dans le contexte de l'apprentissage où le « tutorat » constitue un élément-clé.

Le dirigeant d'une entreprise qui remplit les conditions d'octroi d'une pension anticipée pourrait planifier une pension anticipée « partielle » combinée à une activité indépendante parallèle, dans le respect des seuils anti-cumul tel que proposé.

Il importe de souligner que les patrons d'entreprises de nombreux secteurs sont actuellement confrontés au défi de la transmission de leur entreprise à la future génération (en famille ou à une personne tierce).

Ainsi, en 2020, 4.900 chefs d'entreprises ont passé le cap des 55 ans (20,7% des indépendants relevés par Eurostat), tandis que 8.200 ont plus que 50 ans (34,6%). Ces gérants sont susceptibles d'entamer la recherche d'un successeur et, le cas échéant, de préparer l'entreprise en vue d'une reprise graduelle par un repreneur potentiel, qui pourrait par exemple acquérir les parts de la société sur une période de plusieurs années.

Pyramide des âges des indépendants en 2020

Tranche d'âge	Nombre d'indépendants	en %	Indépendants avec salariés	en %	Indépendants sans salariés	en %
15 ans et +	23.700	100,0	9.900	100,0	13.800	100,0
50-54 ans	3.300	13,9	1.600	16,2	1.800	13,0
55-59 ans	3.100	13,1	1.000	10,1	2.000	14,5
60 à 64 ans	1.800	7,6	800	8,1	1.000	7,2
Plus de 55 ans	4.900	20,7	1.800	18,2	3.000	21,7
Plus de 50 ans	8.200	34,6	3.400	34,3	4.800	34,8

Source : Eurostat (données absolues arrondies à 100)

⁴⁸ En cas de bénéfice d'une pension de vieillesse, l'activité non salariée exercée après l'âge de 65 ans n'est toutefois plus soumise à l'assurance pension, alors que l'activité salariée continue à être soumise.

(<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doQuestpaDetails&id=15312>)

Au-delà du fait que la régénération du tissu économique via des transmissions réussies constitue un sujet essentiel pour la pérennisation des secteurs marqués par des entreprises familiales, il ne faut pas négliger l'impact social bénéfique en termes de pérennisation des emplois d'une politique de transmission graduelle réussie.

Le sujet de la transmission d'entreprises surtout au niveau des PME familiales a d'ailleurs pris une importance plus grande dans le contexte de la crise sanitaire de la COVID-19, sachant que bon nombre de patrons réfléchissent à lancer le processus de transmission graduel plus tôt, sans attendre l'accomplissement de l'âge de 65 ans par exemple.

Il importe de souligner au passage que les salariés âgés dépassant les 60 ans et étant sur le point de se voir octroyer une pension de vieillesse anticipée pourraient rester d'une grande utilité pour l'entreprise, le cas échéant, en restant actifs dans le cadre d'un emploi à temps partiel, ce qui est rendu possible par les dispositions actuelles.

Toutefois, ayant accumulé une expérience professionnelle considérable tout au long de leur carrière, ces salariés âgés pourraient aussi être tentés, lorsqu'ils remplissent les prérequis au niveau du droit d'établissement, de s'établir à leur propre compte, donc de devenir « indépendants » et d'exercer une activité de conseil ou de consultant par exemple, en remplissant des missions de « tutorat » ou de « mentoring » en vue de guider les salariés de l'ancien employeur ou d'autres entreprises.

D'autres situations pourraient se présenter du côté des salariés en pension anticipée, recherchant un épanouissement personnel tout en « osant entreprendre ». Ainsi, certains ancien salarié « expert » pourraient être sollicités pour des formations, d'autres souhaiteraient développer une activité d'entrepreneur tardif ou accessoire, dans le domaine des ventes en ligne ou de la vente de créations artistiques par exemple. La perspective d'activités qu'une personne en pension anticipée pourrait souhaiter développer pourrait ainsi s'élargir considérablement.

Aux yeux des deux chambres professionnelles, il importe donc d'envisager un changement de politique en matière de cumul entre une pension anticipée et un revenu tiré d'une activité indépendante afin de ne pas réduire à néant la volonté des indépendants de continuer de tirer un revenu partiel de leur activité. Il serait inacceptable de ne pas accompagner la vague des futurs arrêts d'activités d'indépendants, ayant atteint l'âge de 60 ans et touchant une pension anticipée, sans permettre à ces derniers d'engager une transmission graduelle et de continuer à cumuler leur pension (ou une majeure partie de leur pension) avec un revenu dépassant 1/3 du SSM.

2.1.2.2. Nécessité d'un changement de perspective en faveur de l'indépendant en matière de règle anti-cumul « pension anticipée – revenu professionnel »

Alors qu'au fil des différentes réformes du régime général des pensions, la situation du salarié en matière de règle anti-cumul « pension anticipée et revenu professionnel » s'est fortement améliorée (cf. notamment la loi du 24 avril 1991⁴⁹), l'indépendant s'est vu continuellement appliquer le principe de non-cumul de sa pension anticipée avec un revenu autre qu'insignifiant (donc supérieur à 1/3 du SSM).

Les deux chambres professionnelles soulignent que pendant les dernières décennies les gouvernements et législateurs respectifs ont graduellement adapté leur point de vue en rendant possible une certaine « flexibilisation » des dispositions anti-cumul applicables au niveau des salariés, changement de mentalité qui était d'ailleurs aussi dicté par les transformations du monde du travail et la nécessité de rendre plus attractive une « transition souple entre vie active et retraite »⁵⁰.

Alors que jusqu'à la loi du 24 avril 1991 précitée, le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel provenant d'une activité salariée ou non salariée autre qu'insignifiante conduisait automatiquement au retrait de la pension de vieillesse anticipée, le cadre légal d'avant la réforme de 2012 permettait au niveau du salarié le cumul d'une demi-pension de vieillesse anticipée avec un demi-salaire tout en appliquant les règles anti-cumul prévues pour le concours d'une pension d'invalidité et d'un salaire. La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension a finalement défini les principes actuels détaillés sous le **point 2.1.1 ci-avant**.

Dans son rapport à propos du projet de loi n° 6387 portant réforme de l'assurance pension, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale avait constaté que « *sous l'empire du système actuel [loi de 1991 précitée] les assurés n'ont pratiquement pas eu recours à cette possibilité de combiner le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée avec une activité salariée, ceci précisément en raison de l'application d'une limitation très peu avantageuse à leur égard. (...)* » et que « *[la mesure proposée, en vigueur actuellement du côté des salariés] a précisément comme objet de mettre fin à la limitation trop rigoureuse qui est à l'origine du peu de succès de la disposition actuelle.* »

Il ressort donc clairement des textes qu'une volonté des milieux politiques existait en 2012 en vue de définir une règle anti-cumul plus généreuse dans le chef des salariés.

Une question parlementaire de 2017⁵¹ a mis en exergue le caractère marginal des cas de cumuls entre pensions et salaires. Ainsi, seuls 2,66% des retraités cumulaient

⁴⁹ La loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif a introduit la possibilité du cumul d'une activité salariée avec le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée.

⁵⁰ Le rapport de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale dans le contexte du projet de loi portant réforme de l'assurance pension (document parlementaire n° 6387¹⁰ – page 24) précise que « (...) les nouvelles dispositions que le projet propose en matière de cumul d'une activité salariée et d'une pension de vieillesse anticipée devraient inciter les assurés à recourir plus fréquemment à cette possibilité de transition souple entre vie active et retraite. »

⁵¹ Question parlementaire n° 2887 du 31 mars 2017 :

une pension et une activité professionnelle fin 2016. Cela concernait 4,86% de ceux touchant une pension de vieillesse anticipée et 2,41% des bénéficiaires d'une pension de vieillesse.

Il est toutefois remarquable que l'exposé des motifs du projet de loi n° 6387 précité⁵² met en évidence exactement les mêmes constats pour les indépendants et précise que « *pour les non-salariés, la pension anticipée est retirée dès que le revenu dépasse un tiers du salaire social minimum. Cette formule n'est donc pas favorable et partant très peu utilisée.* » mais que les autorités de l'époque ne se sont pas décidées à opérer un changement en faveur des indépendants.

Compte tenu des défis prémentionnés sous la partie 1 ci-avant, combinés aux constats passés mettant en évidence que la « formule » en vigueur au niveau des non-salariés n'est pas favorable, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers lancent un appel au Gouvernement afin qu'il engage un changement de perspective en faveur des non-salariés et qu'il modifie les dispositions anti-cumul actuelles tout en garantissant une égalité entre les deux statuts d'indépendant et de salarié.

Vu l'impact potentiel important d'une nouvelle règle anti-cumul surtout par le truchement des droits de pension naissants par le biais de cotisations nouvelles⁵³ calculées sur la partie salaire/revenu potentiellement plus élevée (cumulée avec la pension anticipée), et dans un esprit de maintien de la durabilité du régime général de pension, les deux chambres professionnelles plaident en faveur de l'analyse et de la mise en œuvre, le cas échéant, d'un mécanisme de neutralisation actuarielle sur le volet salaire/revenu gagné pendant la période d'octroi de la pension de vieillesse anticipée, donc entre 60 et 65 ans. Elles notent par ailleurs qu'en cas de bénéfice d'une pension de vieillesse, l'activité non salariée exercée après l'âge de 65 ans n'est plus soumise à cotisation au titre de l'assurance pension⁵⁴, alors que l'activité salariée continue à y être soumise, une inégalité qui devrait d'ailleurs être également traitée dans le présent contexte (dans une optique durabilité du régime général de pension).

Le mécanisme de neutralisation actuarielle proposé ci-dessus devrait aussi être mis en œuvre, pour des raisons d'alignement, dans le chef des salariés qui cumulent une pension anticipée avec un salaire.

<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doQuestpaDetails&id=15312>

⁵² Chapitre « Dispositions anti-cumul » à la page 8 de l'exposé des motifs du projet de loi n° 6387

⁵³ Tout revenu d'une activité salariée, ainsi que tout revenu d'une activité non salariée dépassant le 1/3 du SSM réparti sur une année civile, est soumis aux cotisations sociales. Les revenus cotisables en matière d'assurance pension pendant la période de jouissance d'une pension d'invalidité ou d'une pension de vieillesse anticipée sont pris en compte pour le recalcul de la pension à l'âge de 65 ans. En principe, les règles de cumul applicables au régime spécial (secteur public) sont identiques.

⁵⁴ Question parlementaire n° 2887 du 31 mars 2017 :

<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doQuestpaDetails&id=15312>

2.2. Problématique connexe : le statut du conjoint aidant

A titre liminaire, les deux chambres professionnelles soulignent que par le terme « conjoint », il y a lieu de comprendre également le « partenaire » au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Ainsi toute référence au « conjoint aidant » vise également le « partenaire aidant ».

Les questionnements autour du « statut du conjoint aidant » ont à nouveau gagné en importance dans le cadre de la crise sanitaire actuelle et des discussions autour de la couverture des risques au niveau des patrons-indépendants gérants d'entreprises en nom propre et par conséquent également de leurs conjoints, souvent actifs à titre principal dans la gestion ou l'administration quotidienne des entreprises familiales concernées.

La problématique autour du « statut du conjoint aidant » se situe surtout dans le contexte de l'acquisition de droits personnels à une pension vieillesse du couple « patron conjoint et conjoint aidant ». Dès lors, elle est également intimement liée au sujet de la valorisation en général du statut du patron-indépendant, développé notamment sous le **point 2.1 ci-avant** concernant les règles de cumul « pension de vieillesse anticipée » et revenus professionnels.

2.2.1. Contexte et constats d'inégalités relevés

Le principe de l'affiliation veut que le Code de la sécurité sociale subordonne toute activité professionnelle à l'assurance et que les règles d'organisation veulent que les personnes concernées, dont les conjoints aidants, soient assurés obligatoirement auprès de la caisse compétente, à savoir la Caisse nationale d'assurance pension (ci-après la « CNAP »)⁵⁵.

Il existe auprès de la sécurité sociale un régime spécifique s'adressant aux conjoints aidants. Ce régime est d'un intérêt particulier pour les PME familiales dans lesquelles le conjoint participe activement à la gestion quotidienne.

La notion de « conjoint aidant » trouve à s'appliquer lorsqu'un indépendant se fait aider dans l'exercice de son activité par son conjoint dans une mesure telle que cette activité puisse être considérée comme l'activité principale de ce dernier. Ne sont pas visées par ce régime, les personnes affiliées à travers un autre statut telles notamment les personnes affiliées comme salarié dans une autre entreprise ou comme indépendant à titre principal.

La personne qui aide principalement son conjoint ou partenaire dans l'exercice d'une activité indépendante, doit donc être affiliée à la sécurité sociale en tant que conjoint aidant afin d'assurer sa couverture sociale.

Les conditions d'affiliation du conjoint aidant sont donc les suivantes :

- Le conjoint aidant et l'assuré principal doivent être mariés ou liés par un partenariat ;

⁵⁵ Depuis 2008, la CNAP s'est substituée de plein droit dans les droits et obligations de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (EVI), de la Caisse de pension des employés privés (CPEP), de la Caisse de pension des artisans, des commerçants et des industriels (CPACI) et de la Caisse de pension agricole (CPA).

- l'activité en question doit être l'activité principale de l'aidant ; une affiliation à « temps partiel » en tant que conjoint aidant (pour un travail de manière discontinue) n'existe pas ;
- le conjoint de l'aidant doit être affilié à la sécurité sociale luxembourgeoise comme travailleur indépendant « en nom personnel » (si le conjoint ou le partenaire exerce son activité indépendante dans le cadre d'une société, l'aidant doit être affilié en tant que salarié de cette société) ;
- le conjoint de l'aidant ne doit pas être dispensé d'affiliation pour revenu insignifiant.

Le conjoint aidant est affilié à la sécurité sociale moyennant une déclaration d'entrée pour conjoint aidant au CCSS. Celui-ci envoie une confirmation au conjoint aidant lors de l'enregistrement de sa déclaration d'entrée aux fins de vérification des données.

Le conjoint aidant peut opter pour une dispense⁵⁶ de l'assurance obligatoire. Il doit alors adresser une demande de dispense pour aidants au CCSS. Dans ce cas, le conjoint aidant n'est pas assuré contre les risques accident du travail, maladie ou maternité et pension. L'aidant peut à nouveau être affilié en adressant une déclaration d'entrée pour conjoint aidant au CCSS. La dispense ainsi que la nouvelle demande d'affiliation prendront leurs effets le mois suivant réception.

Si l'indépendant auquel le conjoint aidant prête son aide déclare retirer un revenu professionnel inférieur au salaire social minimum, celui-ci peut demander une réduction des cotisations pour l'assurance pension. Cette réduction est appliquée aussi bien à l'indépendant qu'à son aidant affilié.

Le travailleur indépendant peut adhérer volontairement à la MDE pour faire face à d'éventuelles pertes de revenu en cas de maladie. L'aidant y est dès lors automatiquement affilié.

Article 35 du Code de la sécurité sociale définissant le statut de conjoint aidant

« Art. 35. Pour les activités non salariées autres qu'agricoles, le revenu professionnel visé à l'article 33 est constitué par le revenu net au sens de l'article 10, numéros 1 et 3 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

En attendant l'établissement du revenu professionnel de l'exercice en cause par l'administration des contributions directes, les cotisations sont calculées provisoirement sur base du dernier revenu connu ou, pour un assuré nouveau, sur base du minimum cotisable, à moins que l'assuré ne justifie la mise en compte d'un revenu différent notamment par une déclaration faite à cette administration. Après l'émission du bulletin d'impôts définitif, elles font d'office l'objet d'un recalcul, sans préjudice de l'application de la dernière phrase de l'article 241, alinéa 10.

Le revenu professionnel, le cas échéant, est divisé par le nombre des assurés principaux et des aidants affiliés. Toutefois, pour le conjoint ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats aidant de l'assuré principal, le revenu cotisable ne peut pas dépasser le double du salaire social minimum de référence ; le surplus éventuel est mis en compte à l'assuré principal. »

⁵⁶ Article. 5 du Code de la sécurité sociale : « Est dispensé sur sa demande le conjoint ou le partenaire visé à l'article 1er, sous 5) excepté celui d'un assuré ou d'un aidant agricole. La demande comporte l'application des articles 88, alinéa 1 et 180, alinéa 1. »

Dès lors, cette affiliation du conjoint aidant à la sécurité sociale et, par conséquent, le paiement des cotisations pour l'assurance maladie, l'assurance accident et surtout l'assurance pension, ne doivent pas être considérés comme une résultante négative pour la trésorerie de l'entreprise mais doivent, par contre, être analysés dans le long terme et dans l'intérêt du conjoint aidant.

Le conjoint aidant travaillant dans l'entreprise familiale et affilié sous ce statut particulier dispose d'un certain nombre d'avantages, tels qu'un droit à la retraite autonome, la couverture par l'assurance contre les accidents de travail et les maladies professionnelles, la couverture en cas de maladie, l'application d'un régime de pension d'invalidité.

Le conjoint aidant a donc un intérêt particulier, d'une part, de s'affilier et, d'autre part, de cotiser sur un certain montant afin de se garantir ses propres droits de pension pour mener une vie décente au moment de la retraite.

Afin de déterminer l'assiette cotisable du conjoint aidant, le revenu professionnel de l'indépendant considéré comme l'assuré principal est divisé en deux parts égales.

Toutefois, le revenu cotisable du conjoint aidant ne peut pas dépasser 2 fois le SSM. Si tel est le cas, le surplus est mis en compte sur l'assiette cotisable de l'assuré principal. En principe, l'assiette cotisable individuelle ne pourra pas être inférieure au SSM. Par contre, le couple peut demander une réduction des cotisations sociales pour le risque pension, si leur revenu est inférieur au SSM.

Ainsi, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soulignent que le conjoint aidant est traité de façon discriminatoire au niveau du calcul individuel des cotisations d'assurance pension.

Les deux chambres professionnelles tiennent à mettre en évidence que si, d'un côté, les plafonds de cotisations maxima se situent à 5 fois le SSM pour l'assuré principal, d'un autre côté, le conjoint aidant ne peut toutefois cotiser que jusqu'à un plafond maximum de 2 fois le SSM. Il s'ensuit que l'assuré principal et le conjoint aidant ne peuvent cotiser ensemble que jusqu'au plafond de 7 fois le SSM et que le minimum cotisable se situe au SSM aussi bien pour l'assuré principal que pour l'aidant.

A admettre que le conjoint aidant ait déjà une carrière d'assurance assez longue (par exemple en tant que salarié) à un niveau élevé de cotisations, sa carrière d'assurance pension fera une chute dans les années qui suivent en ce qui concerne ses revenus déclarés, ce qui aura donc lors de sa mise en retraite un effet négatif en ce qui concerne le montant de sa pension, qu'elle soit de vieillesse à 65 ans, de vieillesse anticipée (à 57 ou à 60 ans) ou d'invalidité.

Il s'agit en l'occurrence d'une inégalité de traitement lourde de conséquence en termes de droits de pension, sachant que le calcul des cotisations pension du conjoint aidant ne se réalise que sur 2 fois le SSM.

Par ailleurs, il importe de se poser la question de l'opportunité de maintenir le « principe de la division du revenu »⁵⁷.

En effet, l'effet cumulé du principe de division du revenu et du blocage de la cotisation du conjoint aidant à 2 fois le SSM augmente encore davantage les inégalités de traitement entre les deux catégories d'assurés.

⁵⁷ Principe qui lors de son introduction s'est orienté au régime agricole

En conclusion, et vu le fait que le CCSS compte 1.029 indépendant ayant affilié un conjoint aidant (2019), les deux chambres professionnelles relèvent que la formule actuelle de l'affiliation du conjoint aidant ainsi que les méthodes de calcul y afférentes devraient être adaptées afin de soutenir les indépendants à revenus plutôt modestes et garantir ainsi des droits à pension plus équilibrés.

2.2.2. Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les deux chambres professionnelles demandent au Gouvernement de modifier les dispositions actuelles du Code de la sécurité sociale en prévoyant :

- **le relèvement du plafond cotisable du conjoint aidant de 2 fois le SSM à 5 fois le SSM et**
- **l'introduction d'une possibilité de choix de la part du conjoint aidant de fixer le plafond cotisable par référence à différents paliers à définir dans le Code de la sécurité sociale : par exemple, à côté du palier de 2 fois le SSM, introduction de deux autres paliers, à savoir 3 fois le SSM et 4 fois le SSM).**

L'assuré principal et le conjoint aidant pourraient alors décider ensemble de cotiser sur la base d'un montant supérieur à 2 fois le SSM pour le cas où l'entreprise dégage des revenus croissants au fur et à mesure du développement de ses affaires. Ils pourraient aussi décider d'une réduction de cotisation pour un exercice donné, notamment en cas de difficultés financières momentanées dues à des impacts extérieurs et mutations sur les marchés réduisant le revenu commun tiré de l'entreprise.

Par ailleurs, il importe de se poser la question de l'opportunité du « principe de la division du revenu » qui lors de son introduction s'est orienté au régime agricole.

Comme relaté ci-dessus, il serait indiqué que le « principe de la division du revenu » soit abrogé.

Enfin, il importe de souligner que le régime de conjoint aidant n'a de sens que si l'entreprise concernée et donc l'assuré principal et son conjoint aidant prennent une décision conjointe d'affiliation à la sécurité sociale qui corresponde à leur situation spécifique, d'où la demande des deux chambres professionnelles aux autorités compétentes de prévoir un modèle par paliers, adapté aux entreprises dégageant un certain niveau de revenu à un certain moment donné du cycle de vie de leur entreprise.

2.3. Affiliation à la Mutualité des Employeurs (MDE)

2.3.1. Contexte et constats

La Mutualité des Employeurs (ci-après « MDE »)⁵⁸ a pour objet de prémunir les employeurs (donc les entreprises occupant des salariés) contre le coût financier que représente la continuation du paiement des salaires aux travailleurs (« Lohnfortzahlung », ci-après « LFZ ») frappés d'une incapacité de travail.

En effet, le statut unique entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009 a mis fin à la distinction faite auparavant entre les « employés privés » et les « ouvriers » par l'introduction de la notion de « salarié ».

Sachant qu'il a été décidé de mettre en œuvre le statut unique dans le respect du principe de neutralité financière pour les entreprises, la MDE a été créée dans le but de lisser les charges grevant les entreprises découlant de la continuation du salaire et des fluctuations importantes de l'absentéisme entraînant des coûts à caractère tant aléatoire qu'imprévisible.

Ainsi, la MDE constitue une caisse de réassurance obligatoire pour toute entreprise occupant des salariés. Elle permet à l'employeur de limiter financièrement le risque maladie de l'ensemble du personnel pendant la LFZ (période de continuation du salaire jusqu'à la fin du mois au cours duquel se situe le 77^{ème} jour d'incapacité de travail). **Quant aux travailleurs indépendants⁵⁹ ainsi que leurs conjoints aidants, ils peuvent s'affilier volontairement à la MDE.** Le conjoint aidant n'a toutefois pas la possibilité de s'y affilier seul.

S'agissant des salariés, en moyenne, l'employeur indemnise les 13 premières semaines en cas de maladie ou d'accident de travail (à travers la continuation du paiement du salaire) puis la CNS intervient pour le reste de la période d'indemnisation. Afin d'inciter l'entreprise à continuer de combattre son absentéisme, la MDE rembourse 80%⁶⁰ du coût financier avec un plafond établi à 5 fois le SSM pendant les 13 semaines (LFZ), augmentée de la part employeur des cotisations pour :

- l'assurance pension
- l'assurance maladie (volet indemnité pécuniaire)
- l'assurance accident

⁵⁸ <https://www.mde.lu/statuts/>

⁵⁹ Statuts de la MDE : « Art. 2. Les personnes exerçant l'activité professionnelle pour leur propre compte ont la faculté de s'assurer auprès de la Mutualité ensemble avec les membres de famille assurés au titre de l'assurance maladie.

La demande doit être présentée avant le 1^{er} janvier et l'assurance opère à partir de cet exercice. Toutefois, elle opère dès le début d'une première affiliation ou d'une nouvelle affiliation à la sécurité sociale en qualité de non-salarié après une interruption de douze mois au moins, si la demande d'affiliation à la Mutualité des employeurs est présentée dans un délai de trois mois après le début de l'affiliation à la sécurité sociale en qualité de non-salarié.

L'assurance volontaire prend fin sur déclaration écrite de l'assuré et de plein droit en cas de non-paiement des cotisations de sécurité sociale à deux échéances successives. »

⁶⁰ Le remboursement par la MDE est intégral (dans la limite du plafond de 5xSSM) pour les périodes d'incapacité de travail pour les cas se situant pendant la période d'essai (pendant au maximum 3 mois) ; de congé pour raisons familiales/d'accompagnement ; de mise en quarantaine/isolement ordonnées par la Direction de la Santé.

S'agissant des travailleurs indépendants, le remboursement de la MDE se base sur leur revenu mensuel moyen correspond à 30 jours de travail par mois.

Les statuts de la MDE précisent que si l'indépendant s'est affilié, il se voit rembourser 80% du coût financier, avec un plafond établi à 5 fois le SSM pendant les 13 semaines (LFZ), augmentée de la part employeur des cotisations pour pension, maladie - indemnité pécuniaire - et accident. L'indemnisation est intégrale (100%) dans les cas spécifiques susmentionnés et notamment en cas de « périodes d'incapacité de travail correspondant à une mesure de mise en quarantaine ou une mesure de mise en isolement par le directeur de la santé ou son délégué », ce qui constituait une disposition importante pendant la période de crise sanitaire de la Covid-19 en cours.

L'affiliation à la MDE se fait par l'affectation de l'employeur et, le cas échéant, de l'indépendant à une des quatre classes de cotisation selon l'absentéisme financier constaté pendant une période d'observation donnée. Les classes de cotisation et le taux d'absentéisme financier sont définis dans les statuts de la MDE. Ils sont fixés avant le 1^{er} décembre de l'année en cours pour l'exercice à venir.

Au 1^{er} janvier 2021, les taux des quatre classes pour l'exercice 2021 sont :

- Classe 1 : 0,53% ;
- Classe 2 : 1,05% ;
- Classe 3 : 1,50% ;
- Classe 4 : 2,88%.

Les cotisations sont calculées sur base de la même assiette de cotisation que celle prise en compte pour le calcul de l'indemnité pécuniaire.

D'après une estimation faite par la MDE, environ 60% des indépendants du Luxembourg sont affiliés à la MDE (33% en 2009).

Il semble que les avantages offerts par une adhésion volontaire à la MDE ne soient pas encore connus par tous les indépendants potentiellement concernés, alors que la MDE offre à l'indépendant une bonne couverture des risques d'incapacité de travail et cela dès le premier jour d'incapacité de travail.

Le coût de l'affiliation est limité par le fait que l'indépendant qui s'affilie volontairement une première fois cotise en classe 2⁶¹ (taux : 1,05%). Vu qu'une majorité d'indépendants ont traditionnellement un absentéisme financier annuel très faible, le reclassement opéré par la suite se fait le plus souvent en classe 1 (taux : 0,53%), qui constitue une charge limitée en comparaison avec le coût des assurances privées couvrant les mêmes catégories de risques.

L'assurance prend effet dès le début de l'affiliation pour tous les risques de la sécurité sociale si la demande est introduite au plus tard trois mois suivant le début de cette affiliation. Pour les indépendants déjà affiliés à la sécurité sociale depuis plus de 3 mois et qui introduisent une demande en cours d'année, l'adhésion prend effet à partir du 1^{er} janvier de l'année suivante.

⁶¹ Statuts de la MDE : « Art. 6. Tout nouvel affilié obligatoire ou volontaire cotise dans la classe 2. Est à considérer comme nouvel affilié celui dont la période d'observation prévue à l'article 4 ne comporte pas au moins douze mois d'assiette de cotisation. N'est pas à considérer comme nouvel affilié obligatoire toute entreprise qui continue l'activité d'une entreprise préexistante. » [cf « Art. 4. (...) La période d'observation correspond aux trois exercices précédant d'une année l'exercice de cotisation, pour autant qu'une affiliation à la Mutualité existe. »]

Les deux chambres soulignent que l'indépendant affilié à la MDE et confronté à une incapacité de travail est traité différemment que le salarié d'un employeur affilié : d'une part, l'indépendant doit obligatoirement produire un certificat de maladie dès le premier jour d'incapacité de travail, alors que les salariés connaissent une « règle de tolérance » pour les deux premiers jours où il ne faut pas de certificat de maladie, et, d'autre part, l'indépendant n'est remboursé directement par la MDE (80% du coût financier) que s'il en fait la demande - le montant dû étant alors « compensé » sur la facture transmise par le CCSS.

2.3.2. Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les deux chambres professionnelles sont d'avis qu'en contrepartie d'une prise en charge par l'Etat des risques de pertes de revenus temporaires encourus par les indépendants (actuellement non couverts) et dans un objectif de couverture de l'ensemble des risques sociaux, y compris le risque « maladie », les indépendants (au sens de la présente proposition) devraient être incités à s'affilier à la MDE.

Dans le cadre de la perspective de sortie de crise qui s'annonce, les deux chambres professionnelles proposent aux autorités de soutenir / accompagner toutes initiatives des chambres patronales et de la MDE en vue d'une large campagne d'information et de promotion des avantages (encore méconnus) d'une affiliation de l'indépendant - et du conjoint aidant - à la MDE.

Par ailleurs, par référence au principe d'égalité des droits, l'indépendant devrait à l'avenir pouvoir profiter de la « règle de tolérance » pour les deux premiers jours de maladie, sans devoir produire de certificat de maladie (principe de l'auto-certification ou déclaration sur l'honneur). Les prestations dues par la MDE à l'indépendant sont en principe déduites du montant des cotisations de sécurité sociale à payer au CCSS. Tout en soulignant qu'un remboursement direct des prestations par la MDE (80% du coût financier) à l'indépendant devrait rester possible à l'avenir, il importe qu'une accélération des procédures en place auprès du CCSS soit rapidement mise en œuvre.

3. Inégalités existantes à la lumière du droit du travail et propositions de remédiation

Les deux chambres professionnelles ont identifié trois problématiques relatives :

- au revenu de remplacement en cas de « chômage partiel », « chômage accidentel ou technique » et « chômage intempéries » de l'indépendant ;
- au chômage complet de l'indépendant ;
- au reclassement professionnel de l'indépendant.

3.1. Revenu de remplacement en cas de « chômage partiel », « chômage accidentel ou technique » et « chômage intempéries »

3.1.1. Contexte et constats d'inégalités relevés

3.1.1.1. Distinction entre le risque de perte de revenus « permanente » et « temporaire »

A titre liminaire, les deux chambres professionnelles relèvent que le Code du travail contient déjà des dispositions applicables aux travailleurs indépendants en vue de couvrir certains types de risque, tel que décrits plus amplement sous le **point 3.2 ci-après**.

Il s'agit des dispositions concernant le **chômage complet** intégrées au « Chapitre V.- Chômage des indépendants »⁶² qui comporte un seul article (article L. 525-1) sous le Livre V « Emploi et chômage ».

Article L. 525-1 du Code du travail (« Chômage des indépendants »)

« (1) Peuvent solliciter l'application des dispositions du titre II du livre V, **les [travailleurs] 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 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 [travailleurs] 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.

⁶² Le régime du chômage des indépendants a été introduit par la loi du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet (spécialement l'article 34). <http://data.legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1976/06/30/n1/jo>

Voir également l'**ANNEXE 3** : Historique des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg

(3) En cas d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, le [travailleur] 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] 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. »

Cette disposition n'est pas en soi de nature à répondre à tous les problèmes rencontrés par les indépendants, spécialement aux cas de difficultés économiques et financières temporaires, mais néanmoins suffisamment graves pour menacer la pérennité de leur entreprise, si aucune aide n'intervient.

Les deux chambres professionnelles soulignent que la pandémie de la Covid-19 a, par son caractère inédit - sa gravité (déclaration de l'état de crise, lock-down, etc.), son étendue (ensemble du monde) et sa longévité (plus de 18 mois) - engendré une crise extrêmement déstabilisante qui a mis à mal les certitudes.

La crise sanitaire a ainsi mis en évidence l'extrême faiblesse, voire les lacunes, du statut d'indépendant et la nécessité de parvenir par le biais de mécanismes novateurs à une meilleure protection de ces acteurs économiques essentiels.

Car si la pandémie de Covid-19, considérée sur le plan juridique comme « une situation exceptionnelle », a justifiée au fil des mois un arsenal de mesures plus ou moins temporaires et dérogatoires, et si notamment un régime de « chômage partiel pour cas de force majeure - Covid-19 »⁶³ a été mis en place, les indépendants en ont été exclus au motif que ces derniers étaient éligibles à d'autres formes d'aides. Il en a ensuite été de même lors de la mise en place de règles particulières dans le cadre du « chômage partiel pendant la période de relance économique »⁶⁴.

Au regard de cette situation, et alors que la « crise sanitaire » pourrait laisser la place à une « crise économique » (et sociale) dont on ne connaît pas encore toutes les conséquences, il apparaît plus que jamais indispensable, aux yeux des chambres professionnelles, de protéger l'indépendant - à l'instar des salariés - contre le risque de perte de revenus temporaire, au même titre que le Code du travail accorde déjà, dans son principe, le chômage complet à l'indépendant en cas de perte de revenus définitive.

⁶³ Applicable jusqu'au 30 juin 2020

⁶⁴ Applicable jusqu'au 30 juin 2021

3.1.1.2. Rappel des règles applicables aux salariés

Dans plusieurs situations de chômage involontaire, les salariés qui subissent une perte de revenus ont droit à une indemnité compensatoire de salaire par le biais du régime de chômage partiel, qui est régi par les dispositions du Code du travail⁶⁵ (hors régime dérogatoire en période de pandémie de Covid-19).

Il s'agit des situations de **chômage partiel** :

- **d'ordre conjoncturel**⁶⁶ qui vise à soutenir les entreprises faisant partie d'un secteur ou d'une branche économique en crise et rencontrant des difficultés d'ordre conjoncturel ;
- **d'ordre structurel**⁶⁷ qui vise à soutenir les entreprises rencontrant des difficultés d'ordre structurel ;
- **pour cause de dépendance économique**⁶⁸ qui vise les entreprises qui se trouvent dans un lien de dépendance économique déterminant avec d'autres entreprises admises au chômage partiel d'ordre conjoncturel ;
- **pour cas de force majeure**⁶⁹ qui vise à soutenir les entreprises qui, sans appartenir à une branche économique en crise et rencontrant des difficultés d'ordre conjoncturel, sont confrontées à un cas de force majeure autre que celui justifiant un chômage accidentel ou technique involontaire.

Il s'agit également des situations de :

- **chômage dû aux intempéries**⁷⁰ qui vise les salariés occupés dans les secteurs du bâtiment et du génie civil ainsi que dans les branches artisanales connexes dont l'activité se déroule sur les chantiers ;
- **chômage accidentel ou technique involontaire**⁷¹ qui intervient en cas d'interruption totale ou partielle du fonctionnement de l'entreprise due à des sinistres revêtant le caractère de force majeure se produisant indépendamment de la volonté de l'employeur et du personnel.

Les démarches sont à effectuer soit auprès du comité de conjoncture (quatre cas de chômage partiel), soit auprès de l'ADEM (autres cas).

L'indemnité compensatoire à laquelle ont droit les salariés se détermine comme suit :

- en cas de **chômage partiel**, l'Etat prend en charge l'indemnité de compensation à hauteur de 80% du salaire horaire brut normal du salarié. La durée limitée à un

⁶⁵ Avant l'entrée en vigueur du Code du travail, il fallait se référer à la loi modifiée du 25 avril 1995 ayant trait à l'octroi d'une indemnité compensatoire de rémunération en cas de chômage involontaire dû aux intempéries et en cas de chômage accidentel ou technique involontaire, telle qu'elle a été modifiée par la suite.

⁶⁶ Articles L. 511-1 et s. du Code du travail

⁶⁷ Article L. 512-7 du Code du travail + renvoi aux articles L. 511-1 et s. du Code du travail

⁶⁸ Article L. 511-4, paragraphe 3 du Code du travail

⁶⁹ Article L. 511-4, paragraphe 4 du Code du travail

⁷⁰ Articles L. 531-1 à L. 531-5 du Code du travail + dispositions communes sous les articles L. 533-1 à L. 533-17 du Code du travail

⁷¹ Articles L. 532-1 à L. 532-4 du Code du travail + dispositions communes sous les articles L. 533-1 à L. 533-17 du Code du travail

mois peut être renouvelée de mois en mois, dans la limite de 1.022 heures par année de calendrier ;

- en cas de **chômage dû aux intempéries et de chômage accidentel ou technique involontaire**, l'Etat prend en charge l'indemnité de compensation à hauteur de 80% de la rémunération horaire moyenne brute effectivement touchée par le salarié au cours des 3 mois ayant précédé le mois de la survenance du chômage. La période prise en compte commence à partir de la 17^{ème} heure de chômage mensuelle. L'État prend en charge un maximum de 350 heures de travail par travailleur et par année de calendrier⁷²;
- **dispositions communes** : l'indemnité est limitée à 250% du SSM pour travailleurs non qualifiés (5.354,98 EUR indice 834,76).

3.1.2. Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les deux chambres professionnelles considèrent que, sous réserves des conditions d'éligibilité précisées ci-après, les indépendants devraient :

- **bénéficiaire de l'ensemble des mécanismes de « chômage partiel », de « chômage accidentel ou technique » et de « chômage intempéries » existants au profit des salariés** (détaillés sous le **point 3.1.1.2 ci-avant**);
- **être soumis aux mêmes règles que celles applicables aux salariés** (*mutatis mutandis*), en termes de :
 - ♦ « *conditions d'ouverture* »: la justification de difficultés économiques et financières (crise économique et financière comme celle de 2008) ou de difficultés du fait d'un tiers (lien de dépendance économique) ou d'un cas de force majeure (pandémie, catastrophe naturelle) à l'origine de pertes de revenus involontaires suite à une réduction de l'activité ;
 - ♦ « *procédure* » (soit auprès du comité de conjoncture, soit auprès de l'ADEM) ;
 - ♦ « *montant d'indemnisation* » :
 - le montant de l'indemnité de compensation devrait être fixé à 80% de la perte réelle de revenu mensuel subie par référence au « *revenu professionnel mensuel moyen de l'indépendant tel que défini pour établir l'impôt sur le revenu* »⁷³ ;
 - sans dépasser le montant de 250% du SSM pour travailleurs non qualifiés (actuellement 5.354,98 EUR indice 834,76) ;
 - ♦ « *durée d'indemnisation* » : celle-ci devrait être limitée à un mois, pouvant être renouvelée de mois en mois.

⁷² En cas d'intempéries rigoureuses, ce nombre-limite pourra être majoré par décision du Gouvernement jusqu'à 500 heures de travail.

<https://guichet.public.lu/fr/entreprises/ressources-humaines/temps-travail/chomage/chomage-intemperies.html>

⁷³ Correspondant à l'« assiette cotisable » d'un travailleur indépendant telle que déclarée au CCSS.

- **suivant les conditions d'éligibilité suivantes :**

- ◆ l'accès aux différents régimes de « chômage partiel », de « chômage accidentel ou technique » et de « chômage intempéries » est ouvert à tous les indépendants⁷⁴ sans considération d'un niveau maximum de revenus professionnels (absence de plafond susceptible d'exclure certains indépendants)⁷⁵ ;
- ◆ le niveau des prestations de « chômage partiel », de « chômage accidentel ou technique » et de « chômage intempéries » est déterminé selon les règles applicables aux salariés dans la limite du plafond de « 5 fois le SSM non qualifié » (revenus cotisables) ;
- ◆ une majeure partie des salariés de l'indépendant doivent être au chômage partiel, avant que l'indépendant lui-même puisse bénéficier de la mesure (principe « *last in – first out* »).

Remarque importante :

La règle applicable aux salariés en « chômage partiel » selon laquelle la réduction de la durée du travail ne peut pas excéder 1.022 heures par année de calendrier et par salarié travaillant à temps plein ne peut trouver à s'appliquer à l'égard des travailleurs indépendants. Il en va de même de la règle suivant laquelle, en matière de « chômage intempéries » et de « chômage accidentel ou technique » des salariés, un maximum de 350 heures de travail par salarié et par année de calendrier est pris en charge par l'Etat.

Ces règles n'ont pas de sens alors que le travailleur indépendant est par définition disponible sans limitation de temps en vue de faire fonctionner et prospérer son entreprise. Dès lors, la notion de temps consacré à l'activité ne joue pas. En cas de survenance d'évènements extérieurs tels qu'une pandémie, une catastrophe naturelle, etc., le travailleur indépendant devrait/pourrait toujours être disponible à 100% pour son entreprise, le problème étant la perte de revenus temporaire causée par l'évènement extérieur à l'entreprise.

Par ailleurs, les deux chambres professionnelles préconisent les « **garde-fous** » suivants :

- si l'indépendant n'a **pas rempli ses obligations concernant le paiement de ses propres cotisations sociales**, le montant de **l'indemnité compensatoire sera ramené à 80% respectivement 85% du montant dû** selon les mêmes procédures que pour les entreprises (e.a. chômage partiel salariés) ;
- si le **revenu « imposable ajusté » de l'indépendant pour l'année fiscale « N » excède le montant du plafond cotisable annuel** (à vérifier sur base de la déclaration fiscale « N » qui sera remise au cours de l'année « N+1 »), **l'indemnité compensatoire sera remboursable** dans des conditions à définir.

⁷⁴ Pour autant que l'une des conditions d'ouverture soient remplies.

⁷⁵ Le plafond de 5 fois le SSM servant à déterminer l'assiette de cotisation maximale.

L'indépendant - par référence aux critères définis sous le **point 1.4 ci-avant** - devrait correspondre au profil d'indépendant type exerçant son activité indépendante exclusivement ou non, à titre principal ou accessoire, et étant soumis à cotisations⁷⁶.

Enfin, les deux chambres professionnelles rappellent qu'en contrepartie d'une prise en charge par l'Etat des risques de pertes de revenus temporaires encourus par les indépendants (actuellement non couverts) et dans un objectif de couverture de l'ensemble des risques sociaux, y compris le risque « maladie », **les indépendants (au sens de la présente proposition) devraient être incités à s'affilier à la Mutualité des employeurs** (voir, à ce propos, le **point 2.3 ci-avant**).

3.2. Chômage complet

3.2.1. Contexte et constats d'inégalités relevés

Il n'existe pas de cotisations pour le risque « chômage », ni pour le salarié, ni pour l'indépendant. Celui-ci est financé exclusivement par des impôts de solidarité et par une contribution budgétaire annuelle de l'État.

Pour pouvoir prétendre aux indemnités de chômage, l'indépendant (résident) doit remplir un certain nombre de conditions préalables :

- **être inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et avoir travaillé comme indépendant pendant 6 mois au moins avant l'inscription ;**
- être domicilié sur le territoire luxembourgeois au moment de la cessation de votre activité, sans préjudice des règlements communautaires ;
- **justifier au minimum de 2 ans d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois (comme salarié ou indépendant) ;**
- avoir entre 16 et 64 ans ;
- être apte au travail, disponible pour le marché de l'emploi et prêt à accepter tout emploi approprié.

3.2.1.1. Cas d'ouverture moins favorables pour l'indépendant que pour le salarié

Une indemnité de chômage complet ne peut être octroyée que si l'indépendant a cessé son activité :

- pour des difficultés économiques et financières ou
- pour des raisons médicales ou
- du fait d'un tiers ou
- en cas de force majeure.

En pratique, les deux chambres professionnelles ont relevé des cas d'indépendants qui ont rapporté des difficultés afin de se voir octroyer l'indemnité de chômage. Selon l'interprétation de l'ADEM, un cas typique d'ouverture au chômage complet serait en pratique la cessation définitive de l'activité de l'indépendant.

⁷⁶ autrement dit ne pas avoir sollicité de dispenses de cotisations pour revenus insignifiant ou activité occasionnelle

Pour le salarié, il suffit d'être « chômeur involontaire » (ce qui exclut les résiliations du contrat de travail d'un commun accord, abandons non justifiés et licenciements pour faute grave).

Les pièces justificatives pouvant être demandées par l'ADEM en fonction de la situation spécifique de l'indépendant sont :

- une lettre explicative détaillée concernant les raisons de l'arrêt des activités indiquées dans la demande, et mentionnant la nature du commerce, le nom commercial et son adresse ;
- une preuve de la mise en suspens de l'autorisation de commerce / autorisation d'établissement (accusé de réception de la remise de ladite autorisation au CCSS);
- un document prouvant l'annulation de l'agrément ministériel (p. ex assistante parentale) ;
- la preuve de la désaffiliation au CCSS ;
- une copie de l'acte de constitution, des statuts de la société (y compris les dernières modifications) ;
- un bilan de l'exercice comptable précédent ;
- un certificat du CCSS attestant du paiement des cotisations payées pour les 2 dernières années-;
- un certificat de revenu émanant du CCSS pour les 2 dernières années ;
- un extrait de compte du CCSS / décompte de l'année précédente ;
- le cas échéant, une copie du contrat de bail ou de la résiliation du bail ;
- le cas échéant, une copie de l'acte de vente du fonds de commerce ;
- en cas de cessation de l'activité pour raisons médicales : un certificat médical détaillé et récent ;
- le cas échéant, une copie du jugement d'une faillite (ou publication dans un journal) ;
- le cas échéant, une copie de l'aveu de cessation de paiement (faillite) ;
- le cas échéant, une copie de la saisie/cession d'huissier ;
- le cas échéant, une copie du contrat de collaboration ;
- le cas échéant, une copie de la résiliation du contrat de collaboration.

3.2.1.2. « Délais de stage » moins favorables pour l'indépendant que pour le salarié

Le salarié⁷⁷ doit avoir été occupé par un ou plusieurs contrats de travail pendant 26 semaines au minimum (16 heures par semaine minimum) au cours des 12 mois (ou plus selon le cas).

Quant à l'indépendant, il doit :

- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et avoir travaillé comme indépendant pendant 6 mois au moins avant son inscription ;
- justifier d'une affiliation obligatoire à la CNAP (comme salarié ou indépendant) de 2 ans au moins.

⁷⁷ <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/chomage/indemnite-chomage/indemnite-chomage-salarie.html>

3.2.1.3. Durée d'indemnisation

Le salarié est indemnisé selon la durée de travail (calculée en mois entiers) effectuée au cours de la période de référence et 12 mois au maximum (s'il avait travaillé 7 mois, il sera en principe indemnisé pendant 7 mois). Tout chômeur qui remplit les conditions d'admission peut être pris en charge pendant 12 mois au maximum. Selon le cas, il est toutefois possible d'obtenir une prolongation par le biais d'une demande.

Tout indépendant, qui remplit les conditions d'admission, peut être pris en charge selon la durée de travail (calculée en mois entiers) effectuée au cours de la période de référence. Cette indemnisation peut durer 12 mois au maximum. Il est toutefois possible d'obtenir une prolongation sous conditions.

3.2.1.4. Montant de l'indemnisation et mesures de sanction

Le salarié perçoit 80 % du salaire brut touché au cours des 3 mois ayant précédé le chômage (85% si enfants à charge) et au maximum équivalent à 2,5 fois le SSM. Ce plafond sera dégressif au fur et à mesure que l'indemnisation se poursuivra (après 6 mois de chômage : le plafond est ramené à 200% du SSM ; après 12 mois : le plafond est ramené à 150% du SSM).

L'indépendant a droit à 80% (85 % si enfants à charge) :

- du revenu ayant servi pour les 2 derniers exercices comme assiette cotisable à la CNAP, s'il a rempli ses obligations de paiement des cotisations sociales, **ou**
- du SSM, s'il n'a pas rempli ses obligations de paiement des cotisations sociales.

Remarque :

Si l'indépendant a manqué de remplir ses obligations de paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité, il verra sa prestation chômage réduite brutalement à 80 % (85%) du SSM alors même qu'il a pu avoir une carrière sans faute pendant de longues années antérieures.

Si cette sanction est compréhensible quant à son principe, les deux chambres professionnelles soulignent qu'elle frappe typiquement des indépendants en difficultés financières et semble disproportionnée en dehors des cas de faillite frauduleuse.

3.2.1.5. Des règles de cumul d'une activité professionnelle partielle avec des indemnités de chômage moins favorables pour l'indépendant que pour le salarié

Une personne au chômage complet a la possibilité de cumuler un revenu provenant d'une activité professionnelle salariée avec l'indemnité de chômage. Toutefois, les revenus que le chômeur tire de cette activité professionnelle ne doivent pas dépasser 10% des montants maximum d'indemnisation prévus. Le cas échéant, la partie des revenus dépassant le plafond de 10% est déduite de l'indemnité de chômage.

Par contre, une personne au chômage qui décide de se tourner vers une activité indépendante n'aura, quant à elle, dans la plupart des cas, plus droit aux indemnités de chômage. L'indemnité de chômage est en effet systématiquement retirée/refusée aux commerçants/artisans, indépendamment du niveau de revenu qu'ils tirent de cette activité indépendante.

Le travailleur intellectuel indépendant pourra quant à lui gagner jusqu'à 10% de l'indemnité de chômage, le montant excédant sera déduit de l'indemnité comme c'est le cas pour les salariés.

3.2.2. Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

Les deux chambres professionnelles insistent en premier lieu pour que l'administration procède à une stricte application de l'article 525-1 du Code du travail (voir encadré sous **point 3.1.1.1. ci-avant**) en ce sens qu'il exige la cessation définitive de l'activité de l'indépendant et non la cessation définitive de la société.

En outre, les deux chambres professionnelles rappellent que **le programme gouvernemental⁷⁸ prévoit plusieurs mesures d'alignement en faveur de l'indépendant** (voir le **point 1.3.2.2. ci-avant**) :

- « *En matière d'indemnisation du chômage, il conviendra d'octroyer les mêmes droits et devoirs aux non-salariés qu'aux salariés, et ce tant en ce qui concerne les temps d'acquisition que l'indemnisation proprement dite qui sera proportionnelle aux cotisations effectivement versées pour les non-salariés afin d'éviter d'éventuels abus.* » (page 8)
- « *Le régime de chômage sera revu en ce qui concerne son application à une personne qui travaille sous le statut de l'indépendant.* » (page 138)

Dans ce contexte, les deux chambres professionnelles proposent les mesures d'alignement suivantes :

- adaptation des conditions à remplir : ne pas devoir justifier au minimum de 2 ans d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois; cette condition devrait être réformée en contrepartie de l'exigence de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale (comme salarié ou indépendant) de 1 an au moins ;
- introduction de la possibilité de cumuler l'indemnité de chômage complet avec un revenu provenant d'une activité professionnelle indépendante dans la limite de 10% des montants maxima d'indemnisation prévus. En cas de dépassement, la partie des revenus dépassant le plafond de 10% est déduite de l'indemnité de chômage ;
- abrogation de la règle selon laquelle l'indépendant qui a manqué à ses obligations de paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité, verra sa prestation chômage réduite à 80 % du SSM, et introduction d'une nouvelle disposition qui devrait prévoir que le montant de l'indemnité sera ramenée à 80% (respectivement 85%) du montant de l'indemnité de chômage due.

Remarque importante :

Les deux chambres professionnelles supposent que l'indépendant devenu « demandeur d'emploi » aura, en raison de ce statut, plein accès aux aides dont bénéficient les autres demandeurs d'emploi, à savoir l'aide à la création d'entreprise et l'aide au réemploi, afin d'optimiser les chances d'un retour rapide à une activité professionnelle.

⁷⁸ Accord de coalition 2018-2023 : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/accord-de-coalition-2018-2023.pdf>

3.3. Procédure de reclassement professionnel

3.3.1. Contexte et constats d'inégalités relevés

Chaque année, un certain nombre d'indépendants ne sont plus aptes à exercer entièrement leur activité pour des raisons médicales, alors qu'ils ne sont pas invalides. Ces assurés sont motivés à réorganiser leur vie professionnelle, sur la base de mesures (temporaires) de réhabilitation, ou, dans certains cas, à exercer un autre emploi.

Or, étant donné que les indépendants sont exclus de la procédure de reclassement, ils ne peuvent pas profiter de la prise en charge des frais résultant de l'application des mesures de réhabilitation ou de ou même tout simplement de la prise en charge, totale ou partielle, des dépenses de mesures de qualification individuelles, à l'intérieur du pays ou à l'étranger, en vue d'augmenter leur employabilité.

Alors que les indépendants sont confrontés à une situation intenable du fait qu'ils ne disposent d'aucun revenu de substitution pendant la période où ils réalisent une mesure de réhabilitation ou effectuent une reconversion professionnelle, il est important de s'attaquer à cette problématique en ne les excluant plus à l'avenir et en leur ouvrant des droits équivalents à ceux reconnus aux salariés.

Cette problématique d'exclusion avait déjà fait l'objet de revendications des employeurs dans le cadre de la réforme de la législation sur le reclassement professionnel en 2015⁷⁹.

3.3.1.1. Analyse de la couverture actuelle des risques « maladie » et « accident »

Avant d'aborder plus spécifiquement la problématique du reclassement professionnel, il est indiqué d'analyser plus en détail les dispositions existantes du Code de la sécurité sociale ouvrant les risques « maladie » et « accident / maladie professionnelle » dans le chef de l'indépendant, à la lumière des dispositions existantes pour les salariés.

Risque « maladie »

En général, en cas de **risque « maladie »**, donc de situation d'incapacité de travail, les **principes généraux applicables aux salariés sont, à part quelques nuances, valables pour les indépendants**⁸⁰.

Ainsi, le versement de l'indemnité pécuniaire de maladie (due par la CNS) aux indépendants reste suspendu jusqu'à la fin du mois de calendrier au cours duquel se situe le 77^{ème} jour d'incapacité de travail pendant une période de référence de 12 mois de calendrier successifs. L'indemnité pécuniaire est de nouveau suspendue au début du mois suivant celui pour lequel cette limite n'est plus atteinte.

Dès lors, une **différence existe actuellement entre salariés et non-salariés pour l'ouverture du droit à l'indemnité pécuniaire de maladie** étant donné que :

⁷⁹ Avis de la Chambre des Métiers relatif au projet de loi n°6555 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale (2013) [renommé en « projet de loi portant modification du Code du Travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe »] :

<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&id=6555> (document parlementaire n°6555² – page 3)

⁸⁰ Le Code de la sécurité sociale utilise à cet égard le terme de « non-salariés ».

- pour les salariés, la période de référence est de 18 mois ;
- pour les indépendants, la période de référence est de 12 mois⁸¹.

Pour les travailleurs indépendants affiliés volontairement à la **Mutualité des employeurs (MDE)**, celle-ci assure, pendant la période de suspension de l'indemnité pécuniaire, le versement d'indemnités pécuniaires (voir **point 2.3. ci-avant**).

Tous les assurés en congé de maladie sans interruption depuis 77 jours sont en principe convoqués automatiquement à un contrôle médical. Le délai de convocation est déterminé en fonction de la disponibilité, respectivement du nombre de médecins de contrôle affectés. En octobre 2019⁸², il se situait à 36 jours.

Le contrôle médical consiste en un **contrôle par un médecin du Contrôle médical de la sécurité sociale (ci-après le « CMSS »)**⁸³ ayant pour objectif de constater si, au regard de son état de santé, la personne déclarée en incapacité de travail est capable ou non de reprendre son activité professionnelle.

En cas d'incapacité de travail durable d'un non-salarié, ce dernier est donc également convoqué par le CMSS.

Si à l'issue de cette première période (jusqu'à la fin du mois de calendrier au cours duquel se situe le 77^{ème} jour d'incapacité de travail) l'assuré salarié ou non-salarié continue à être atteint d'une incapacité de travail totale, il a droit au paiement d'une indemnité pécuniaire versée par la CNS.

Risque « accident/maladie professionnelle »

Il importe de relever que sont **assurés obligatoirement contre le risque « accident »**, toutes les personnes qui exercent contre rémunération une activité professionnelle à titre de **salarié ou d'indépendant**.

S'il s'agit d'une incapacité de travail due à un accident, le paiement se fait via la CNS pour compte de l'Association d'assurance accident (AAA).

Le montant de l'indemnité pécuniaire correspond à la rémunération cotisable ou à l'assiette cotisable mise en compte respectivement pour le salarié ou le non-salarié au moment de la survenance de l'incapacité de travail⁸⁴.

⁸¹ Le projet de loi n°7751, qui a été déposé le 21 janvier 2021, vise à adapter à 18 mois la fenêtre d'observation de la continuation de la rémunération en cas de maladie pour les non-salariés, permettant ainsi une harmonisation des dispositions relatives concernant les salariés et les non-salariés, adaptation qui a été « oubliée par le législateur en 2018 » (cf. loi du 10 août 2018 modifiant 1. le Code du travail et 2. le Code de la sécurité sociale en matière de maintien du contrat de travail et de reprise progressive du travail en cas d'incapacité prolongée).

⁸² Rapport d'activité 2019 du Ministère de la sécurité sociale (page 74) : <https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-securite-sociale/mss/2019-rapport-activite-mss.html>

⁸³ Le CMSS est une administration de l'Etat sous l'autorité du ministère de la Sécurité sociale. Il a pour principales missions la constatation de l'incapacité de travail et, le cas échéant, la fixation de son degré provisoire ou définitif par rapport à la capacité de travail normale, la vérification et le contrôle périodique des maladies ou infirmités donnant droit à des indemnités ou subventions et les avis et examens médicaux en relation avec la perte de salaire en matière d'assurance accident, les procédures de reclassement ou les mesures de reconversion professionnelle.

⁸⁴ Pour obtenir les prestations en espèces, l'assuré (salarié ou non-salarié) doit faire parvenir à la CNS le certificat d'incapacité de travail établi par son médecin traitant au plus tard le 3ème jour ouvré de l'incapacité de travail.

Le droit à l'indemnité pécuniaire est limité à un total de 52 semaines pour une période de référence de 104 semaines⁸⁵.

Il est intéressant de constater qu'en matière d'« accident de travail / maladie professionnelle », les **principes appliqués sont similaires, sauf quelques nuances, aussi bien pour le salarié que pour le non-salarié.**

Ainsi, l'on peut relever les procédures suivantes en cas d'attribution d'une « rente complète » ou une « rente partielle », pour le cas où il y a par exemple expiration du droit à l'indemnité pécuniaire ou s'il y a défaut de droit à l'indemnité pécuniaire.

Rente accident de travail complète

L'assuré a droit, sur demande, à une **rente complète**⁸⁶ pour les périodes d'incapacité de travail totale imputables à l'accident du travail ou la maladie professionnelle survenus alors qu'il exerçait une activité professionnelle soumise à l'assurance obligatoire.

Toutefois si pour les salariés, la rente complète correspond à la rémunération cotisable des 12 mois précédant celui de la survenance de l'accident ou de la maladie professionnelle, pour les **assurés non-salariés** c'est l'assiette cotisable appliquée au moment de l'accident qui est prise en compte sachant que tout recalcul de cette assiette entraîne la révision de la rente.

Rente accident de travail partielle

Lorsque l'**assuré (non-salarié)** subit une **perte de revenu professionnel** par suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, il peut demander une rente partielle à partir de la reprise d'une activité professionnelle (avant l'âge de 65 ans) à condition :

- qu'il justifie **au moment de la consolidation** d'un **taux d'incapacité permanente de 10% au moins**,
- que la **perte de revenu** imputable à l'accident du travail ou à la maladie professionnelle atteigne **10% au moins**,
- **qu'il soit, de l'avis du CMSS, incapable d'exercer sa dernière « activité pour son propre compte »**⁸⁷,
- que l'incapacité soit, de l'avis du CMSS, principalement imputable aux séquelles de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle.

La rente accident de travail partielle octroyée à un non-salarié intervient donc à un moment où la consolidation de son état présuppose une **incapacité permanente**.

⁸⁵ L'indemnité pécuniaire prend fin avant l'échéance de la 52^{ème} semaine dès la fin du contrat de travail à durée déterminée (ou du contrat de mission d'un travailleur intérimaire), à moins que le salarié n'ait été affilié depuis 6 mois au moins.

⁸⁶ En ce qui concerne les seuils, la rente complète annuelle ne peut être ni inférieure à 12 fois ni supérieure à 60 fois le SSM applicable le mois de l'accident.

⁸⁷ Pour l'assuré salarié, il est précisé dans le Code de la sécurité sociale que l'assuré doit être reconnu, par le médecin du travail compétent, incapable d'exercer pour le compte d'autrui son dernier poste de travail ou de maintenir son dernier régime de travail

Remarque

S'agissant des salariés, si la Commission mixte a décidé le **reclassement professionnel interne ou externe de l'assuré (salarié)**, cette décision initiale de reclassement s'impose à l'AAA.

La rente partielle de l'assuré non-salarié⁸⁸ équivaut à la diminution effective du « revenu professionnel fiscal » réalisé au cours des 12 mois suivant celui de la consolidation⁸⁹ ou à la diminution du revenu de la reconversion professionnelle par rapport au revenu professionnel annuel moyen réalisé au cours des 36 mois précédant celui de la survenance de l'accident.

Rente professionnelle d'attente

L'assuré **salarié**, qui justifie au moment de la consolidation d'un taux d'incapacité permanent de 10 % au moins du chef d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle et qui bénéficie d'un **reclassement professionnel externe** décidé par la Commission mixte, est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM. A condition que cette incapacité soit, de l'avis du CMSS, principalement imputable aux séquelles d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, il a droit sur demande à la rente professionnelle d'attente de la part de l'AAA.

L'assuré **non salarié**, qui actuellement ne tombe pas dans le champ d'application de la législation sur le reclassement professionnel, a droit sur demande à la rente professionnelle d'attente **s'il ne peut plus exercer son activité professionnelle** principalement à cause d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle **sans être atteint d'invalidité** au sens de la législation sur l'assurance pension.

Le montant de la rente professionnelle d'attente⁹⁰ est fixé à **85 % de la rente complète**.

Tant que le reclassement professionnel externe (du salarié) n'est pas possible, la rente professionnelle d'attente remplace l'indemnité professionnelle d'attente.

En cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, le Code de la sécurité sociale prévoit donc des solutions afin de couvrir l'indépendant via une rente partielle (cas d'une perte de revenu professionnel en cas de reprise d'une activité professionnelle, autre que pour son propre compte) ou une rente professionnelle d'attente (cas d'une impossibilité d'exercer l'activité professionnelle pour son propre compte, en attendant la reprise d'une autre activité professionnelle).

⁸⁸ Pour les salariés, la rente partielle correspond à la différence entre la rémunération cotisable au cours des 12 mois suivant celui de la consolidation ou de la reconversion professionnelle et celle pendant les 12 mois précédant l'accident.

⁸⁹ Par consolidation, il faut entendre le moment où, à la suite de la période de soins, la lésion se fixe et prend un caractère définitif, tel qu'un traitement n'est en principe plus nécessaire si ce n'est pour éviter une aggravation, et qu'il est possible d'apprécier un certain degré d'incapacité permanente consécutive à l'accident, sous réserve de rechutes et révisions possibles.

⁹⁰ La rente professionnelle d'attente peut être suspendue si les conditions ayant motivé son octroi ne sont plus remplies, notamment si l'assuré ne reste pas inscrit en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi, si l'assuré se soustrait aux mesures de reclassement professionnel ou s'il refuse toute tentative de reconversion professionnelle.

3.3.1.2. Discrimination de traitement des indépendants en matière de reclassement professionnel

Après avoir passé en revue les principes contenus dans le Code de la sécurité sociale et le Code du travail concernant la couverture des risques « maladie » et « accident de travail / maladie professionnelle » du côté des non-salariés à la lumière des dispositions existantes pour les salariés, il importe de mettre en relation ces principes avec les procédures existantes en matière de reclassement professionnel.

Comme indiqué sous le point précédent, seuls les salariés peuvent bénéficier du dispositif de reclassement professionnel.

Le dispositif du reclassement professionnel concerne tout salarié qui n'est pas à considérer comme invalide au sens de l'article 187 du Code de la sécurité sociale, mais qui par suite de maladie ou d'infirmité présente une incapacité pour exécuter les tâches correspondant à son dernier poste de travail.

Le reclassement peut être interne dans l'entreprise initiale ou externe sur le marché du travail et a pour **but de faciliter la réinsertion professionnelle du salarié au sein de l'entreprise ou sur le marché du travail** après une période d'incapacité de travail.

Ce régime s'applique à tout salarié sous contrat de travail, résident ou frontalier, qui par suite de maladie ou d'infirmité présente une incapacité d'exercer son dernier poste de travail à condition d'être en possession d'un **certificat d'aptitude au poste de travail établi par le médecin du travail compétent lors de l'embauche** à ce dernier poste de travail **ou** de présenter une **ancienneté d'au moins 3 ans**.

Par référence au commentaire ci-avant relatif aux « rentes accident », le salarié peut prétendre au reclassement professionnel si, par la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, il a eu droit soit à une rente partielle ou une rente professionnelle d'attente, soit est bénéficiaire d'une rente complète retiré au motif qu'il n'est plus frappé d'incapacité de travail totale mais présente une incapacité pour exercer à son dernier poste⁹¹. Pour ces catégories de personnes, les conditions d'ancienneté et d'exigence du certificat d'aptitude ne sont pas exigées.

3.3.2. Proposition de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers

En principe, en dehors d'une situation d'accident du travail ou de maladie professionnelle, tout indépendant peut subir une **exposition au risque d'« incapacité d'exercer sa dernière activité pour son propre compte »**.

Ainsi, la situation peut évoluer de façon tragique pour un indépendant qui travaille par exemple à son propre compte (p.ex. esthéticienne, épicier-commerçant, dentiste) et qui, d'un jour à l'autre, se voit confronté à une situation telle qu'il ne peut plus subvenir à ses besoins du fait d'une incapacité de travail durable due à un fait médical.

Il en est de même du gérant technique actif sur les chantiers ensemble avec son équipe (p.ex. entreprise de toiture employant quelques salariés), entraînant brusquement une diminution de revenu et de rendement, sachant que le dirigeant

⁹¹ A côté de ces deux cas intéressants dans le contexte du présent chapitre, le bénéficiaire d'une pension d'invalidité attribuée immédiatement à la suite d'une activité salariée et retirée au motif que les conditions ne sont plus remplies est un autre cas défini dans le Code du travail.

lui-même contribue à la mise en œuvre de prestations auprès des clients (p.ex. 20-25% du revenu mensuel dégagé).

Il existe aussi des cas spécifiques d'indépendants qui sont absents de leur « poste » sans que cela soit considéré comme un cas de maladie, un cas d'accident de travail ou une incapacité quant au poste de travail. Il s'agit par exemple des femmes cheffes d'entreprises indépendantes enceintes, non affiliées à un service de médecine du travail (alors que les salariés féminins se voient protégées par des dispositions légales strictes⁹²).

Comme indiqué ci-dessus (point 3.3.1), l'indépendant devrait donc se voir soutenu par un mécanisme offrant des garanties et droits équivalents au régime de reclassement existant pour les salariés, mécanisme qui serait à considérer comme une mesure temporaire en vue de la réalisation dans le chef du non-salarié d'une réhabilitation ou d'une reconversion professionnelle.

Ce mécanisme de couverture se justifierait pour différentes raisons :

- d'une part, sachant qu'en matière d'assurance accident/maladie professionnelle, l'indépendant est traité sur un pied d'égalité avec le salarié, il devrait se voir garantir dans le présent contexte une mesure de « protection sociale » équivalente à celle existante pour les salariés, mesure spécifique de reclassement à cadrer par des conditions d'accès strictes ;
- d'autre part, par référence au principe « à cotisation/contribution égale, prestation égale », l'indépendant cotisant à la sécurité sociale et contribuant par le biais de l'impôt de solidarité au Fonds pour l'emploi devrait en tant que contributeur pouvoir profiter lui-aussi d'un mécanisme de réhabilitation / de reconversion équivalent.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers préconisent que cette mesure à instaurer au profit de l'« indépendant » s'inspire des procédures déjà en place dans le contexte du régime accident de travail/maladie professionnelle.

Ainsi, après une période continue d'incapacité de travail de la part du non-salarié, le **CMSS** est habilité à donner un avis et, en cas de constat d'une « incapacité d'exercer sa dernière activité pour son propre compte », pourrait saisir sur cette base la **Commission mixte** en vue d'un reclassement, le cas échéant externe. A l'instar des salariés en reclassement externe et ne disposant plus de contrat de travail, les examens médicaux et le suivi des indépendants « en reclassement externe » concernés reviendrait au **médecin du travail de l'ADEM**.

La Commission mixte devrait prendre sa décision sur la base d'un dossier détaillé (« faisceau d'indices ») constatant, le cas échéant :

⁹² Un certain nombre de travaux sont considérés comme dangereux pour la santé et la sécurité d'une femme enceinte ou allaitante. On distingue 2 catégories de travaux à risques : (a) les travaux liés à des risques dus à des agents physiques ; (b) les travaux liés à des risques dus à des agents biologiques ou chimiques. Si la femme enceinte ou allaitante est exposée à l'un de ces risques, le médecin du travail compétent peut demander à son employeur d'aménager provisoirement son poste de travail ou son temps de travail. Si un tel aménagement est impossible, la femme salariée doit être affectée à un autre poste de travail sans perte de revenu. Si une autre affectation n'est pas possible, le médecin du travail ordonne une dispense de travail pour la femme enceinte ou allaitante. Pendant la dispense de travail, la femme enceinte ou allaitante a droit à une indemnité assimilée à l'indemnité pécuniaire de maladie et payée par la caisse de maladie.

- une **perte de revenu atteignant un niveau minimal à préciser (p.ex. 10% comme dans le contexte de la rente partielle assurance accident/maladie professionnelle)**;
- une **perte de rendement** ;

chacune de ces pertes étant due à l'absence prolongée de l'indépendant ou du gérant technique en question, sur la base du fait que ce dernier travaille activement - ensemble avec son équipe - dans l'exécution des prestations auprès des clients (par exemple au niveau des chantiers du domaine de la construction).

Une **compensation (temporaire) pour la perte de rendement** pourrait être définie sur la base d'une étude de fonction respectivement du poste (technique/productif) occupé par l'indépendant ou le gérant technique, à établir par le médecin du travail de l'ADEM (sur la base d'un bilan des déficits et de capacités résiduelles, comme pour le salarié).

Remarque

Les deux chambres professionnelles renvoient dans ce contexte aux cas spécifiques identifiés en droit du travail présentés **sous le point 1.4.1.2. ci-avant** prévoyant le cumul dans le chef d'une seule et même personne d'un mandat social (en tant que dirigeant) avec un contrat de travail. Dans un pareil cas, la jurisprudence précise les conditions de validité d'un tel cumul sur la base de quatre critères⁹³ qui doivent tous être vérifiés en vue de l'octroi d'une compensation (temporaire) et donc plus spécifiquement lorsque le mandat (mandat général de gestion de l'entreprise) et le contrat de travail (contrat de mission technique) sont exercés au sein de la même société

Comme indiqué **sous le point 3.3.1.1 ci-avant** illustrant la couverture du risque « accident de travail/maladie professionnelle », la compensation (temporaire) de la perte de revenu et de rendement de l'assuré non salarié pourrait s'inspirer du principe de rente professionnelle d'attente qui est fixé à 85 % de la rente complète « accident de travail/maladie professionnelle », qui prend en compte l'assiette cotisable appliquée au moment de la survenance du risque (sachant que tout recalcul de cette assiette devrait aussi entraîner la révision du montant attribué).

Ce mécanisme de compensation qui interviendrait, le cas échéant, dans le contexte du non-salarié serait à charge pour le Fonds pour l'emploi.

« Statut » de personne (indépendant) en reclassement professionnel

L'indépendant (dirigeant en nom propre ou gérant technique) admis en reclassement professionnel externe (au même titre que le salarié) pourrait acquérir le statut de personne en reclassement professionnel par la notification de la décision de reclassement prise par la Commission mixte. Cette dernière pourrait prendre également des décisions concernant un certain nombre de **mesures de réhabilitation, de reconversion ou de formation professionnelle continue** pour les indépendants concernés.

⁹³ voir précisions au point 1.4.1.2.

Ce statut garantirait à l'indépendant bénéficiaire d'une décision de reclassement professionnel externe qui accepte un nouvel emploi, le maintien des droits résultant de la décision prise par la Commission mixte tant qu'il n'a pas récupéré les capacités de travail nécessaires lui permettant d'occuper les tâches correspondant à sa dernière activité pour son propre compte avant la décision de reclassement professionnel.

Le maintien du statut en reclassement professionnel externe (sans emploi) devrait être subordonné à la continuation de l'inscription de l'ancien indépendant comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et de sa disponibilité pour le marché de l'emploi.

Par ailleurs, l'ADEM pourrait, d'une part, faire bénéficier le demandeur d'emploi en reclassement professionnel externe (donc l'ancien indépendant) d'une **formation professionnelle continue** s'il lui adresse une telle demande de sa propre initiative ou, d'autre part, exiger du demandeur d'emploi (ancien indépendant) qui bénéficie du reclassement professionnel externe de suivre une **formation professionnelle continue déterminée en tenant compte de son projet professionnel** ainsi que de ses capacités de travail résiduelles.

Indemnité compensatoire

Les deux chambres professionnelles proposent que l'indépendant en reclassement externe ait droit à une indemnité compensatoire, au même titre que le salarié⁹⁴.

Remarque

L'ADEM devrait procéder (comme pour le cas d'un salarié) au moins une fois par an à la vérification du nouveau revenu moyen touché par le bénéficiaire (alors ancien indépendant) en reclassement professionnel ainsi qu'à la vérification de la rémunération des heures supplémentaires et primes pour le travail de nuit ou travail posté.

Lorsque la vérification porte sur le revenu moyen payé par l'employeur, l'ADEM réduit l'indemnité compensatoire en conséquence et les montants excédentaires sont soit à rembourser par le bénéficiaire soit à compenser lors du prochain paiement effectué par le Fonds pour l'emploi s'il est constaté que, soit le nouveau revenu moyen cotisable touché par le bénéficiaire en reclassement professionnel dépasse l'ancien revenu moyen réalisé au cours des 12 mois précédant le reclassement, soit le nouveau revenu moyen cotisable et l'indemnité compensatoire perçus par le bénéficiaire en reclassement professionnel dépassent le quintuple du SSM pour salarié non qualifié. D'autres mécanismes d'ajustements pourraient être envisagés en s'inspirant des principes en place pour les salariés⁹⁵.

⁹⁴ Pour le salarié, l'indemnité de compensation est calculée sur la base du revenu perçu avant le reclassement professionnel ; ce revenu est constitué de la rémunération brute gagnée par le salarié y compris toutes les primes et suppléments courants, les gratifications, les avantages en nature exprimés en numéraire, à l'exception des heures supplémentaires et toutes indemnités pour frais accessoires exposés ; le montant est adapté en cas de changement ultérieur rétroactif des salaires et rémunérations déclarés auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale

⁹⁵ Lorsqu'il est constaté par le CCSS que le bénéficiaire de l'indemnité compensatoire a presté des heures supplémentaires ou du travail de nuit ou travail posté, le président de la Commission mixte informé par l'ADEM du constat du paiement d'une telle rémunération au salarié, décide dès lors de l'opportunité de la réévaluation médicale du salarié en reclassement professionnel.

Dans ce cas, si le médecin du travail compétent se prononce en faveur d'une réduction de la durée de travail ou contre un travail de nuit ou un travail posté, le montant des rémunérations pour heures supplémentaires et primes pour travail de nuit et travail posté sont soit à rembourser par le salarié soit à compenser lors du prochain paiement effectué par le Fonds pour l'emploi.

Indemnité professionnelle d'attente

Afin de bénéficier d'une indemnité professionnelle d'attente, l'indépendant qui bénéficierait du reclassement professionnel externe inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM et qui ne trouverait pas de nouvel emploi au terme de la durée légale du paiement de l'indemnité de chômage (y compris la durée de prolongation), devrait se prévaloir d'une activité à son propre compte de 5 ans.

Comme pour le salarié, la demande en obtention de l'indemnité professionnelle d'attente devrait être introduite par l'intéressé, sous peine de forclusion, dans les 6 mois à compter de la fin de la durée légale de paiement de l'indemnité de chômage, y compris la durée de la prolongation.

4. Conclusion

Dans la perspective d'une sortie de crise liée à la pandémie de Covid-19, la revalorisation du statut (peu attractif) de l'indépendant ainsi que le renforcement de l'entreprenariat constituent non seulement un besoin urgent mais également une nécessité absolue, aux yeux de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers.

Ces dernières soutiennent l'idée que cette revalorisation passe - sinon par une abolition - du moins par une atténuation des discriminations/inégalités qui existent actuellement entre le statut d'indépendant et celui de salarié concernant la couverture des « risques sociaux » auxquels ces deux catégories de travailleurs et assurés sont confrontés et proposent six mesures novatrices en matière de sécurité sociale et de droit du travail en vue d'aligner le statut de l'indépendant sur celui de salarié.

Alors que la démarche de la Chambre de Commerce et la Chambre de Métiers se veut constructive, le Gouvernement est invité à entamer une réflexion et un dialogue avec les parties prenantes (chambres professionnelles, experts nationaux spécialisés en matière de sécurité sociale et de droit du travail) dans l'objectif d'élaborer les dispositions modificatives qui s'imposent en vue de mettre en œuvre les propositions rappelées ci-dessous.

Vue d'ensemble des 6 propositions d'alignement faites par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers

En vue de pallier les inégalités existantes en matière de sécurité sociale :

Concernant le cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec un revenu professionnel (point 2.1.)

→ mettre en place une règle anti-cumul unique

Concernant le conjoint aidant (point 2.2., sujet connexe au point 2.1.)

- adapter le seuil maximum de cotisation du conjoint aidant
- introduire un modèle par paliers
- abroger le « principe de la division du revenu »

Concernant l'affiliation à la Mutualité des Employeurs (MDE) (point 2.3.)

→ promouvoir l'affiliation des indépendants - et des conjoints aidants - à la MDE

En vue de pallier les inégalités existantes en droit du travail :

Concernant le revenu de remplacement pour « chômage partiel », « chômage intempéries » et « chômage accidentel ou technique » (point 3.1.)

→ élargir le bénéfice de l'ensemble des mécanismes de « chômage partiel », « chômage intempéries » et « chômage accidentel ou technique » aux indépendants (via l'introduction d'un revenu de remplacement cadré par des conditions d'attribution strictes)

Concernant le chômage complet (point 3.2.)

→ appliquer le cas d'ouverture prévu à l'article L. 525-14 du Code du travail (cessation définitive de l'activité de l'indépendant)

→ prévoir au minimum 1 an d'affiliation obligatoire auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois au lieu de 2 ans actuellement

→ permettre le cumul de l'indemnité de chômage avec un revenu provenant d'une activité professionnelle indépendante sous certaines conditions

→ abroger la sanction de la réduction de la prestation chômage à 80 % du SSM (si l'indépendant manque à ses obligations de paiement des cotisations sociales juste avant la cessation de son activité et introduction) et introduire le principe d'une réduction à 80% (resp. 85%) de l'indemnité de chômage due

Concernant le reclassement professionnel (point 3.3.)

→ mettre en place un régime de reclassement professionnel pour « indépendant » inspiré du régime existant en matière d'accident de travail et maladie professionnelle de l'indépendant afin de couvrir la perte de revenu et de rendement (temporaire)

ANNEXES

Annexe 1 : GEM – Global Entrepreneurship Monitor : Global Report 2020/2021 – Economic Profile – Luxembourg

Annexe 2.A. : CCSS - Indépendants : Données relatives aux activités normales & Données relatives aux dispenses

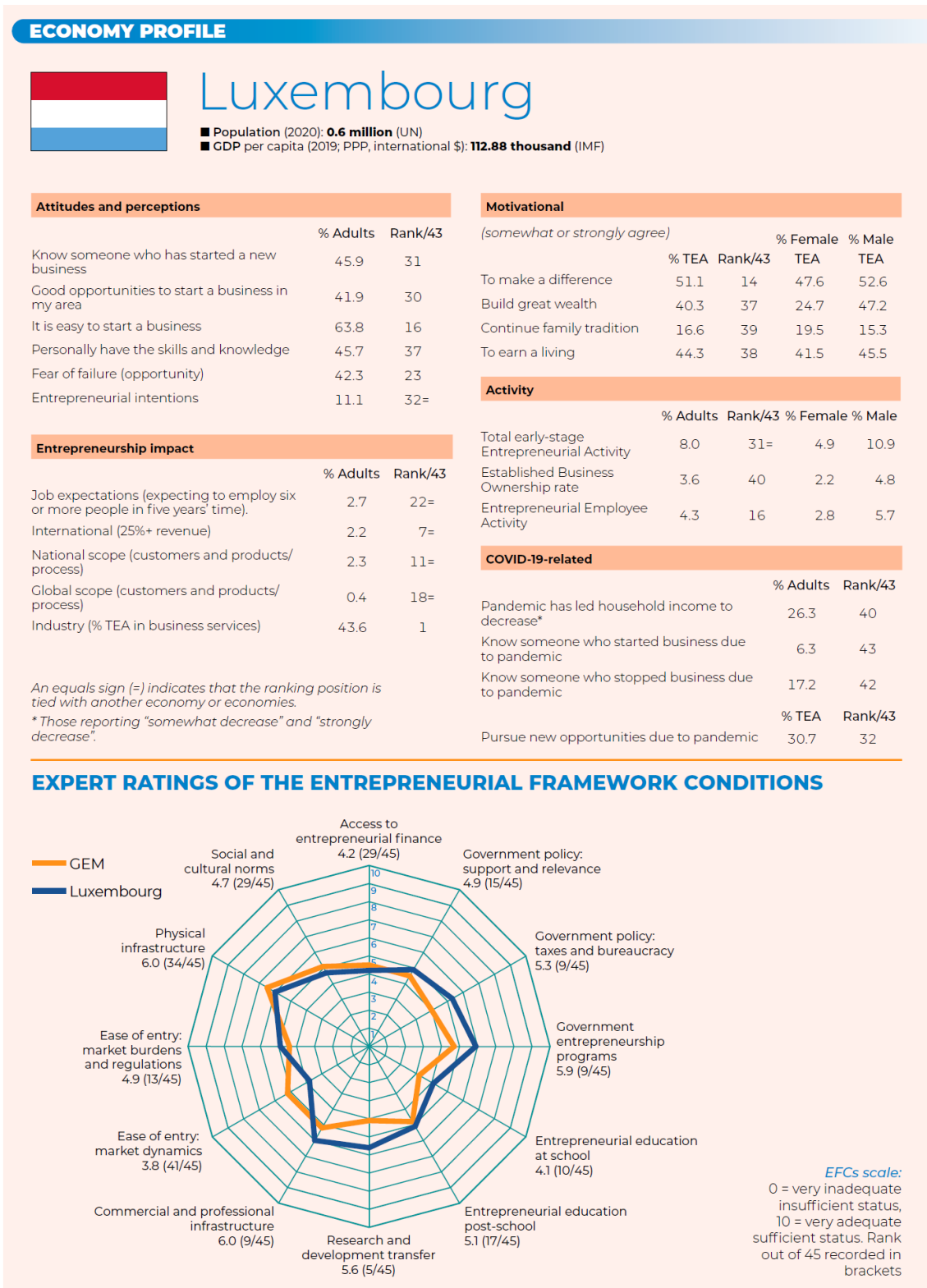
Annexe 2.B. : Liste des activités économiques (NACE) non couvertes par le répertoire des entreprises du STATEC (2020)

Annexe 2.C. : Nombre d'entreprises par forme juridique

Annexe 2.D. : Nombre d'entreprises par strate de salariés en 2020 : données par secteur

Annexe 3 : Historique des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg

Annexe 1 : GEM – Global Entrepreneurship Monitor : Global Report 2020/2021 – Economic Profile - LUXEMBOURG



Annexe 2.A. : CCSS - Indépendants : Données relatives aux activités normales & Données relatives aux dispenses

Indépendants : Données relatives aux activités normales

Année	Principal	Var. en %	Accessoire	Var. en %	Activité normale	Var. en %	Conjoints aidants	Var. en %
	(1)		(2)		(1)+(2)			
2016	19,570		2,871		22,441		1,255	
2017	20,000	2.20	3,089	7.59	23,089	2.89	1,202	-4.22
2018	20,484	2.42	3,172	2.69	23,656	2.46	1,182	-1.66
2019	21,029	2.66	3,181	0.28	24,210	2.34	1,126	-4.74
2020	21,043	0.07	3,058	-3.87	24,101	-0.45	1,097	-2.58
Moyenne		1.84		1.67		1.81		-3.30
2016	100.00		100.00		100.00		100.00	
2017	102.20		107.59		102.89		95.78	
2018	104.67		110.48		105.41		94.18	
2019	107.46		110.80		107.88		89.72	
2020	107.53		106.51		107.40		87.41	

Source: CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Indépendants : Données relatives aux dispenses

Année	Principal	Var. en %	Accessoire	Var. en %	Dispenses totales	Var. en %
	(1)		(2)		(1)+(2)	
2016	5,156		6,127		11,283	
2017	5,561	7.85	6,740	10.00	12,301	9.02
2018	5,945	6.91	7,470	10.83	13,415	9.06
2019	6,478	8.97	8,129	8.82	14,607	8.89
2020	6,838	5.56	8,531	4.95	15,369	5.22
Moyenne		7.32		8.65		8.05
2016	100.00		100.00		100.00	
2017	107.85		110.00		109.02	
2018	115.30		121.92		118.90	
2019	125.64		132.68		129.46	
2020	132.62		139.24		136.21	

Source: CCSS - données au 31.12. de l'année respective

Annexe 2.B. : Liste des activités économiques (NACE) non couvertes par le répertoire des entreprises du STATEC (2020)⁹⁶

Liste des activités économiques (NACE) non couvertes

NACE	Activité économique
01.11	Culture de céréales (à l'exception du riz), de légumineuses et de graines oléagineuses
01.12	Culture du riz
01.14	Culture de la canne à sucre
01.15	Culture du tabac
01.16	Culture de plantes à fibres
01.19	Autres cultures non permanents
01.2	Cultures permanents
01.4	Production animale
01.5	Culture et élevage associés
01.62	Activités de soutien à la production animale
01.63	Traitement primaire des récoltes
01.64	Traitement des semences
01.7	Chasse, piégeage et services annexes
02	Sylviculture et exploitation forestière
03	Pêche et aquaculture
64.2	Activités des sociétés holding
64.3	Fonds de placement et entités financières similaires
65.3	Caisses de retraite
66.301	Gestion de fonds d'investissement et de pension
68.2	Location et exploitation de biens immobiliers propres ou loués
69.101	Avocats et conseillers juridiques
75	Activités vétérinaires
84	Administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire
85.1	Enseignement pré-primaire
85.2	Enseignement primaire
85.3	Enseignement secondaire
85.4	Enseignement supérieur et post-secondaire non supérieur
86.2	Activité des médecins et dentistes
86.902	Activités paramédicales
87	Hébergement médico-social et social
88	Action sociale sans hébergement
90.01	Arts du spectacle vivant
90.03	Création artistique
93.12	Activités de clubs de sports
93.19	Autres activités liées au sport
94	Activités des organisations associatives
97	Activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique
98	Activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre
99	Activités des organisations et organismes extraterritoriaux

⁹⁶ Répertoire systématique des entreprises 2020 (Liste - page 4) : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/repertoire-entreprises/2020/repertoire-2020/index.html>

Annexe 2.C. : Nombre d'entreprises par forme juridique

Nombre d'entreprises par forme juridique⁹⁷

Forme juridique	Année			
	2017	2018	2019	2020
Entreprise individuelle	6.049	6.368	6.649	6.875
Sociétés commerciales de droit luxembourgeois	26.858	27.915	28.841	30.093
Société à responsabilité limitée	18.066	19.223	20.248	21.616
Société anonyme	8.492	8.381	8.287	8.149
Société en commandite simple	120	108	107	103
Société coopérative	59	63	68	85
Société en nom collectif	71	65	56	53
Société par actions simplifiée	7	31	36	49
Société en commandite par actions	18	21	19	20
Société civile à caractère commercial	24	22	19	17
Autres sociétés commerciales	1	1	1	1
Sociétés commerciales de droit étranger	483	464	462	455
Société à responsabilité limitée	254	242	243	241
Société anonyme	205	201	202	199
Société en commandite simple	15	14	12	10
Société en commandite par actions	4	4	3	3
Société civile à caractère commercial	2	1	1	1
Société en nom collectif	1	1	1	1
Société coopérative	1	0	0	0
Autres sociétés commerciales	1	1	0	0
Autres formes juridiques (Asbl, Soc. Civile,...)	343	366	371	384
Total	33.733	35.113	36.323	37.807

⁹⁷ Répertoire systématique des entreprises 2020 (Tableau 3 - page 7 ; pour les entreprises composées par plusieurs unités légales, l'entreprise reprend la forme juridique de son unité légale principale) : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/repertoire-entreprises/2020/repertoire-2020/index.html>

Annexe 2.D. - Nombre d'entreprises par strate de salariés en 2020 : données par secteur

Nombre d'entreprises par strate de salariés en 2019⁹⁸ : données par secteur

Branche d'activité (NACE)	Total	sans salariés	1-4 salariés	5-19 salariés	20-49 salariés	50-249 salariés	250 et + salariés
A Agriculture	80	53	18	6	1	2	0
B Industries extractives	9	0	2	2	3	2	0
C Industrie manufacturière	795	194	188	203	99	84	27
D Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	119	94	6	10	3	5	1
E Production et distribution d'eau; assainissement, gestion des déchets et dépollution	72	15	14	20	13	9	1
F Construction	4.597	1.739	1.214	1.101	352	166	25
G Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles	7.876	3.572	2.586	1.296	262	140	20
45 Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles	882	379	270	147	53	31	2
46 Commerce de gros, à l'exception des automobiles et motocycles	3.510	1.629	1.254	458	113	50	6
47 Commerce de détail, à l'exception des automobiles et motocycles	3.484	1.564	1.062	691	96	59	12
H Transports et entreposage	1.395	470	358	329	122	101	15
I Hébergement et restauration	2.732	584	1.137	850	122	32	7
J Information et communication	2.935	1.665	787	302	107	66	8
K Activités financières et d'assurance	1.255	436	442	217	64	61	35
L Activités immobilières	1.591	917	571	90	11	2	0
M Activités spécialisées, scientifiques et techniques	8.898	5.552	2.239	859	160	71	17
69 Activités juridiques et comptables	1.403	588	443	282	57	23	10
70 Activités des sièges sociaux; conseil de gestion	3.723	2.682	827	167	31	15	1
71 Activités d'architecture et d'ingénierie; activités de contrôle et analyses techniques	1.543	769	433	263	53	22	3
72 Recherche-développement scientifique	65	39	9	10	0	4	3
73 Publicité et études de marché	488	234	165	77	8	4	0
74 Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	1.676	1.240	362	60	11	3	0
N Activités de services administratifs et de soutien	2.504	1.301	684	336	80	78	25
P Enseignement	940	746	140	44	8	2	0
Q Santé humaine	36	10	4	2	2	9	9
R Arts, spectacles et activités récréatives	382	207	99	52	18	6	0
S Autres activités de services	1.591	780	574	217	13	7	0
Total	37.807	18.335	11.063	5.936	1.440	843	190

⁹⁸ Répertoire systématique des entreprises 2020 (Tableau 4 - page 8)

Annexe 3 : Historique des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg

Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la lutte contre le chômage social (dossier parlementaire 5144⁹⁹) :

« La politique luxembourgeoise en matière de maintien de l'emploi et de lutte contre le chômage est caractérisée par une panoplie d'instruments ponctuels qui retracent l'évolution dans l'approche tant politique que philosophique vis-à-vis de la problématique du chômage : alors que dans les années 1970 il y avait lieu de combattre les effets du chômage économique, le souci principal des années 1980 était de consolider l'emploi respectivement d'activer des personnes exclues du marché du travail.

Le Luxembourg a connu sa première grande crise économique structurelle d'après-guerre, marquée notamment par l'apparition du phénomène du chômage, au milieu des années 1970. Face à une crise sidérurgique à l'échelle mondiale, il s'agissait de prévenir des licenciements pour causes conjoncturelles et de maintenir un niveau satisfaisant de l'emploi en période de récession économique à caractère général.

Les gouvernements successifs ont axé leur politique de maintien des emplois sur une intervention substantielle des deniers publics dans des secteurs à risque en jouant ainsi un rôle de régulateur social d'effets prioritairement économiques. Ainsi la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir les licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi constitue-t-elle un des premiers piliers dans une longue série de lois tournant plus spécifiquement autour du plein emploi au Grand-Duché de Luxembourg.

En même temps, la loi en question autorisait le Gouvernement à définir des travaux extraordinaires d'intérêt général tendant à assurer l'emploi productif de main-d'œuvre rendue disponible.

(...)

Vers la fin des années 1970, le législateur s'est attaqué pour la première fois aux causes du chômage liées aux personnes et non pas aux structures respectivement aux systèmes.

La loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi prévoit en effet, outre la mise en place formelle du tripartisme au Luxembourg par l'institution du comité de coordination tripartite, pour la première fois, l'organisation de cours d'initiation et d'orientation professionnelles à l'attention des jeunes ainsi que des cours de rééducation professionnelle ou de formation complémentaire à l'attention des travailleurs menacés de perdre leur emploi.

Au début des années 80, face à une croissance du nombre de chômeurs âgés de moins de 25 ans, priorité était accordée à des mesures destinées à favoriser l'insertion des jeunes dans la vie active. C'est ainsi que la loi du 19 décembre 1983 sur le budget de l'Etat 1984 introduit les premiers stages de préparation en entreprise comprenant des périodes alternées de formation pratique et de formation

⁹⁹ https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/actualites/articles/2003/07/16biltgen/texte_projet.pdf

théorique à l'attention des demandeurs d'emploi n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis.

Il est en outre créé une aide à la création d'emplois socio-économique qui avait pour objectif de faciliter le développement de projets de création d'emplois durables, de services et d'activités qui ne sont pas encore pris en charge ni par les services publics, ni par les entreprises.

Cette initiative était déjà très proche des idées discutées et développées entre-temps dans le domaine appelé „économie solidaire“.

L'instauration d'un fonds de chômage par la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet a répondu aux préoccupations exprimées par le Conseil économique et social concluant que la mise en œuvre d'un régime basé sur la solidarité nationale au sens le plus large du terme, impliquant nécessairement la responsabilité conjointe, non seulement des pouvoirs publics (Etat et communes) et des partenaires sociaux, mais de tous les contribuables, constituerait à son sentiment l'unique approche valable pour atteindre l'objectif recherché qu'était celui de combattre le chômage. Le fonds pour l'emploi intervient, outre les deux mesures citées ci-avant, dans le financement de toute une série d'instruments mis en place au fil des années pour favoriser l'insertion respectivement la réinsertion sur le marché du travail. »

Version originelle de l'article 34 relatif au « chômage des indépendants - de la loi du 30 juin 1976

« 1. Pour l'application de la présente loi, les travailleurs indépendants qui ont dû cesser leur activité à la suite de difficultés économiques sectorielles ou générales et qui sont à la recherche d'un emploi salarié sont assimilés aux travailleurs habituellement occupés par un employeur, à condition qu'ils aient été domiciliés sur le territoire luxembourgeois au moment de la cessation de leur activité.

2. Ils sont dispensés de la condition de stage visée à l'article 16 pourvu qu'ils se fassent inscrire comme demandeur d'emploi auprès des bureaux de placement publics dans les trois mois suivant la fin de leur activité et qu'ils introduisent leur demande d'indemnisation dans les deux mois au plus tard de l'ouverture du droit à l'indemnité.

3. En cas d'admission au bénéfice de l'indemnité de chômage complet, ils touchent une indemnité correspondant à 80% (quatre-vingts pour cent) du salaire social minimum qui leur reviendrait en cas d'occupation normale comme travailleur qualifié.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux personnes admises au bénéfice des mesures prévues par la loi du 10 mai 1974 instituant des mesures de reconversion économique et sociale dans l'agriculture, le commerce et l'artisanat. »