

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(3 juin 2025)

Par dépêche du 10 février 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un texte coordonné de l'article L. 525-1 du Code du travail.

L'avis de la Chambre des salariés et l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date des 16 mars et 13 juillet 2023.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

La fiche financière ne répond pas aux prescriptions de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, qui exige que l'impact sur le budget de l'État soit évalué moyennant une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. Aux termes dudit article, la fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier l'article L. 525-1 du Code du travail qui a trait au chômage des salariés indépendants.

La loi en projet sous avis vise à ouvrir le droit à l'indemnité de chômage complet aux salariés indépendants qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui leur n'est pas personnellement imputable.

Le projet de loi sous avis vise encore à prévoir que les salariés indépendants qui ont dû cesser « définitivement » leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, ou par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure, peuvent solliciter l'application des dispositions du livre V, titre II, du Code du travail.

Examen de l'article unique

Article unique

Point 1°

Le point sous examen vise à modifier l'article L. 525-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, du Code du travail.

L'article L. 525-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, du Code du travail, dans sa teneur proposée, porte sur les salariés indépendants qui ont dû cesser « définitivement » leur activité en raison de difficultés économiques et financières, pour des raisons médicales, ou par le fait d'un tiers ou par un cas de force majeure ainsi que sur ceux qui ont dû cesser ou « réduire » « temporairement » leur activité du fait d'une « décision administrative de fermeture » qui ne leur est pas personnellement imputable. Le terme « définitivement » n'étant pas autrement expliqué par les auteurs, le Conseil d'État s'interroge sur la portée de ce terme. Le texte dans sa teneur proposée ne permet notamment pas d'appréhender avec la clarté requise la question de savoir si les auteurs entendent effectivement viser le salarié indépendant qui ne reprend plus jamais son activité. Dans ce contexte, le Conseil d'État se demande quelles seront les conséquences pour le salarié indépendant bénéficiaire du chômage complet qui reprendrait ultérieurement l'activité qu'il a dû cesser « définitivement ». Sera-t-il alors tenu de rembourser au Fonds pour l'emploi les indemnités de chômage qu'il a reçues ? Le Conseil d'État s'interroge encore sur la signification du terme « temporairement ». En effet, que signifie exactement cette notion en termes de durée ? S'agit-il de la durée fixée par la « décision administrative de fermeture » ? Dans l'affirmative, qu'en est-il des situations où la durée fixée par la « décision administrative de fermeture » dépasse la durée légale maximale de chômage ? Au vu des interrogations que la disposition sous examen suscite, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement pour des raisons d'insécurité juridique.

Pour le surplus, le Conseil d'État n'entrevoit pas quelle situation serait couverte par des « décisions administratives de fermeture », qui, à la lecture de l'exposé des motifs, trouveraient application de manière générale. En effet, les auteurs expliquent qu'une telle décision pourrait, par exemple, consister en une décision qui est prise dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire. À cet égard, il attire l'attention des auteurs sur le fait que les fermetures d'entreprises imposées durant la pandémie Covid-19 l'ont été non pas par des décisions administratives individuelles, mais par voie réglementaire, pendant l'état de crise, puis par voie législative. L'emploi de la notion de « décision administrative de fermeture » est dès lors inapproprié dans le contexte d'une crise sanitaire.

Il donne à considérer qu'une modification de l'article L. 525-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code du travail ne s'impose pas, étant donné que la situation d'une fermeture temporaire du fait d'une « décision administrative » visant une personne en particulier est de toute manière couverte par le texte actuel en ce que celui-ci prévoit que les salariés indépendants ont droit à des indemnités de chômage complet lorsqu'ils ont dû cesser leur activité en raison d'un cas de force majeure.

Points 2° et 3°

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article unique

Le terme « article » s'écrit en toutes lettres s'il s'agit d'un article unique. Il faut dès lors écrire « **Article unique.** ».

En ce qui concerne le point 1°, il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même alinéa sous un seul point en reprenant chaque modification sous une lettre minuscule suivie d'une parenthèse fermante. Partant, le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° Au paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

a) le terme « définitivement » [...] ;

b) les termes « de même que ceux qui ont dû cesser ou réduire temporairement leur activité du fait d'une décision administrative de fermeture qui ne leur est pas personnellement imputable » [...]. »

Au point 1°, il y a lieu d'insérer une virgule après le terme « imputable ».

Au point 2°, à l'article L. 525-1, paragraphe 2, alinéa 2, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il convient d'insérer une virgule avant les termes « le droit à l'indemnité de chômage complet » et de remplacer le terme « plutôt » par les termes « plus tôt ». En outre, il y a lieu de supprimer les termes « en question » pour être superfétatoires et de déplacer les termes « au plus tard » après les termes « sa demande d'indemnisation ».

Au point 2°, à l'article L. 525-1, paragraphe 2, alinéa 4, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, l'alinéa et le point visés. Partant, il faut écrire « prévue à l'article L. 521-3, alinéa 1^{er}, point 4 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes