



ad 18.455

## **Initiative parlementaire** **Accorder la qualité de personne exerçant une activité indé-** **pendante en tenant compte de la volonté des parties**

**Rapport du 14 février 2025 de la Commission de la sécurité sociale et  
de la santé publique du Conseil national**

**Avis du Conseil fédéral**

du ...

---

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons  
comme suit sur le rapport du 14 février 2025 de la Commission de la sécurité sociale  
et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) concernant l'initiative parle-  
mentaire 18.455 « Accorder la qualité de personne exerçant une activité indépendante  
en tenant compte de la volonté des parties »<sup>1</sup>.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance  
de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter  
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

<sup>1</sup> FF 2025 ...

# Avis

## 1 Contexte

L’initiative parlementaire « Accorder la qualité de personne exerçant une activité indépendante en tenant compte de la volonté des parties » (18.455), déposée le 27 septembre 2018 par le conseiller national Jürg Grossen, vise à compléter l’art. 12 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)<sup>2</sup> afin que les accords passés entre les parties soient pris en compte lors de la détermination du statut en matière d’assurances sociales. Le développement de l’initiative relève que seule une distinction sommaire entre activité lucrative indépendante et salariée n’a été opérée par le législateur de sorte qu’il serait nécessaire d’adapter les critères de détermination du statut afin d’éviter les situations où les personnes exerçant une activité lucrative sont d’office ou en cas de doute, considérées comme salariées même lorsque toutes les personnes concernées sont d’avis qu’il s’agit d’une activité lucrative indépendante.

Le 15 novembre 2019, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a procédé à l’examen préalable de l’initiative parlementaire et a décidé d’y donner suite. Comme la commission homologue du Conseil des États (CSSS-E) a décidé, le 10 novembre 2021, de ne pas se rallier à cette décision, l’affaire a été soumise aux deux conseils qui, le 14 septembre 2022 (Conseil national) et le 12 juin 2023 (Conseil des États) ont donné suite à l’initiative.

À sa séance du 20 juin 2024, la CSSS-N a adopté l’avant-projet et l’a mis en consultation. Elle proposait que les accords entre les parties soient pris en compte lorsque les critères objectifs utilisés jusqu’à présent (risque entrepreneurial et subordination d’un point de vue organisationnel) ne permettent pas de distinguer clairement l’activité indépendante de l’activité salariée. Par ailleurs, la commission souhaitait permettre aux partenaires des indépendants de verser les cotisations sociales sur une base volontaire.

Le 14 février 2025, la CSSS-N a pris connaissance des résultats de la consultation publique. Sur cette base, la majorité de la CSSS-N, par 13 voix contre 12, a décidé d’adapter en conséquence son projet. Elle souhaite ainsi que les accords entre les parties soient pris en compte de manière systématique. Une minorité Rechsteiner Thomas demande quant à elle que les accords ne soient pris en compte que s’ils sont écrits et dans les cas où les autres critères ne suffisent pas pour établir clairement le statut. De plus, la commission maintient la possibilité pour les partenaires des indépendants de verser les cotisations sociales sur une base volontaire. La commission a approuvé le projet de loi et a décidé de le soumettre au Conseil fédéral pour avis.

<sup>2</sup> RS 830.1

## **2 Avis du Conseil fédéral**

### **2.1 Situation actuelle**

La distinction entre salarié et indépendant revêt une importance fondamentale en droit des assurances sociales, non seulement parce que la détermination du statut a un impact sur l'obligation de payer des cotisations ainsi que sur le montant dû, mais surtout parce que la protection sociale accordée à une personne exerçant une activité lucrative salariée ou indépendante diffère.

Il est vrai que le droit des assurances sociales en vigueur ne détermine que de manière sommaire la délimitation entre le statut de salarié et celui d'indépendant. Grâce à la législation actuelle, la distinction entre salarié et indépendant au niveau des cotisations est souple et permet de couvrir toutes les formes d'activité. Il s'agit d'une approche conçue pour répondre aux exigences du marché du travail en constante évolution et suffisamment flexible pour s'adapter à l'expansion de l'économie numérique.

Le Conseil fédéral constate que plus de 90% des demandes du statut d'indépendant sont acceptées ; les cas litigieux sont rares. De fait, il n'est donc pas possible d'identifier une entrave à la liberté économique due à la détermination du statut selon la législation actuelle. Le libre développement économique n'est freiné ni par les lois sur les assurances sociales en général, ni par la distinction entre travailleurs salariés et indépendants en particulier.

De plus, alors que le système a fait ses preuves, la mise en œuvre ne cesse d'être optimisée, notamment dans le but de faciliter davantage le processus de demande de détermination du statut. Par exemple, il est désormais possible d'effectuer une demande de reconnaissance de l'activité indépendante par le biais d'un formulaire en ligne<sup>3</sup>, ce qui simplifie considérablement le processus.

### **2.2 Appréciation du projet de la commission**

#### **2.2.1 Prise en compte de la volonté des parties**

La majorité de la CSSS-N propose d'accorder un rôle déterminant aux accords entre les parties pour déterminer le statut.

Le droit des assurances sociales relève du droit public. De ce fait, les critères applicables pour déterminer les devoirs et les droits des assurés et des employeurs sont fixés par la loi de manière objective. Il ne peut être du ressort des administrés de décider eux-mêmes de leur statut et des obligations qui en découlent. De plus, la volonté des parties est un concept propre au droit civil, de nature subjective, difficile à déterminer clairement. Sa transposition en droit public entraînerait nécessairement des complications majeures qui pourraient nuire gravement à la sécurité juridique. La nature civile du contrat entre les parties peut certes être prise en compte comme indice d'appréciation pour la détermination du statut, mais ne peut pas jouer de rôle décisif dans ce contexte. Ce d'autant plus que, même en droit civil, la qualification du contrat,

<sup>3</sup> De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante: [www.independants-suisse.ch](http://www.independants-suisse.ch)

qui permet de distinguer entre contrat de travail et activité indépendante, se fait impérativement selon la réalité objective de la relation contractuelle et non selon la volonté exprimée par les parties. La modification constituerait ainsi, du point de vue du droit privé, un changement de conception fondamentale.

Il est en outre à craindre que la volonté des parties puisse être biaisée par un partenaire contractuel dominant compte tenu du déséquilibre des pouvoirs entre les parties contractantes, ou que ladite volonté évolue en fonction de la situation, notamment lors de la survenance d'un cas d'assurance, ce qui accentue davantage l'insécurité juridique.

Étant donné que le mandant d'une personne indépendante n'est pas soumis aux obligations sociales de l'employeur, le risque de privilégier le statut d'indépendant est élevé, et ce, au détriment de l'autre partie contractante qui se trouverait dans une situation moins sécurisée en termes de couverture sociale. La protection sociale des personnes salariées serait fortement remise en cause et risquerait d'être profondément fragilisée, notamment du fait que l'indépendant n'est pas soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire, à l'assurance-accidents obligatoire et à l'assurance-chômage. Le droit des assurances sociales ne peut pas l'ignorer, compte tenu de l'impact qu'une lacune de couverture peut avoir sur la collectivité publique (prestations complémentaires, aide sociale). Or, les risques économiques des indépendants ne doivent pas être reportés sur la collectivité.

La mesure proposée serait en outre incompatible avec le droit du travail où la volonté des parties n'est jamais un critère déterminant pour qualifier l'activité, et pourrait provoquer d'importants problèmes de coordination, car une même activité pourrait être qualifiée différemment selon les différents domaines.

De plus, le présent projet ne tient pas compte des évolutions sur le plan international. En effet, l'UE a récemment adopté une directive qui instaure une présomption légale réfragable en faveur d'une activité salariée en cas de travail via une plateforme numérique. Selon cette directive, la détermination du statut se fonde sur les faits constatés et ne tient pas compte de la désignation du statut par les parties concernées.

En somme, cette proposition ouvre une véritable boîte de Pandore, dont l'impact et le nombre de personnes concernées restent imprévisibles. Or, il est du devoir du législateur de maintenir un certain équilibre entre un système flexible, qui s'adapte au marché du travail et soutient le développement et la croissance économique, et un système qui garantisse une protection sociale adéquate pour l'ensemble de la population. Cet équilibre est assuré par le système actuel de détermination du statut. Ainsi, même si un degré de flexibilité est nécessaire pour ne pas freiner le développement du marché du travail, il est impératif d'assurer la protection des salariés et un développement des assurances sociales, qui participent également au progrès économique et social. Remettre en question ce système, c'est risquer une dégradation de la protection sociale et des conditions de travail, condamnant ainsi les plus vulnérables à assumer seuls de lourdes conséquences financières.

Une minorité Rechsteiner Thomas propose de tenir compte de la volonté des parties contractantes lors de la détermination du statut de cotisant dans les cas où l'examen de la réalité économique ne permet pas de délimiter clairement l'activité indépendante de l'activité salariée. Cette solution, bien qu'elle ait un impact plus limité que la solution majoritaire, ne changerait rien aux problèmes évoqués ci-dessus et affaiblirait

aussi considérablement la sécurité juridique. En effet, la question de savoir si la situation est claire ou non est subjective et elle engendrerait un trop grand nombre d'incertitudes. Une situation qui paraîtrait claire aux yeux de certains pourrait ne pas l'être pour d'autres ; ainsi, si pour les parties concernées la situation est évidente, l'organe d'exécution pourrait être amené à l'évaluer différemment, ce qui entraînerait nécessairement des difficultés supplémentaires et de nombreux conflits potentiels. En attendant que le Tribunal fédéral clarifie la situation, un flou persisterait, accompagné de nombreuses incertitudes, ce qui nuirait in fine à la sécurité juridique. Le fait que seuls les accords écrits entre les parties soient pris en compte n'y change rien.

En ce qui concerne la proposition de la commission d'obliger le Conseil fédéral à définir les critères de délimitation du statut, celui-ci estime qu'il n'est pas nécessaire de légiférer, non seulement parce qu'il a été démontré que le système actuel est adéquat, mais également parce qu'il a déjà la possibilité de régler sa mise en œuvre par voie d'ordonnance, si une adaptation devait s'avérer nécessaire (art. 182, al. 1, Cst.<sup>4</sup>). Cette délégation ne permettra ainsi pas d'améliorer la sécurité du droit par rapport à la situation actuelle. Elle ne compense pas les problèmes fondamentaux que pose la modification proposée.

### **2.2.2 Soutien des indépendants pour le décompte des cotisations**

La commission souhaite en outre que les indépendants puissent être soutenus dans les démarches liées à leur obligation de cotiser (nouvel art. 14, al. 4<sup>bis</sup>, LAVS).

Actuellement, les cotisations AVS des indépendants sont fixées sur la base des données fiscales transmises aux caisses de compensation, selon une procédure simple et efficace. Le fait de faire intervenir des intermédiaires pour le versement des cotisations risque de complexifier inutilement le processus, tant pour l'indépendant lui-même que pour les organes d'exécution. De plus, il est déjà possible aujourd'hui de confier le décompte des cotisations à des tiers (fiduciaires) et de proposer ces services sous forme numérique. Une adaptation du cadre légal n'est pas nécessaire.

### **2.3 Conclusion**

Le Conseil fédéral estime que la prise en compte systématique de la volonté des parties contractantes fragiliserait le cadre légal qui est à la fois clair et flexible. Elle nuirait à la sécurité juridique et affaiblirait fortement la position des travailleurs qui sont le plus souvent la partie contractante la plus faible.

À l'heure actuelle, le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité de légiférer dans ce domaine et rejette le projet de la CSSS-N dans sa globalité.

### **3 Proposition du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral propose de ne pas entrer en matière sur le projet.