

N° 7738⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

modifiant :

- 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19
- 2° la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises
- 3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (23.12.2020).....	1
2) Avis du Collège médical	
– Dépêche du Président du Collège médical à la Ministre de la Santé (23.12.2020).....	5

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(23.12.2020)

En bref

- La Chambre de Commerce salue les modifications prévues pour l'Aide Coûts Non Couverts, qui permettront de rendre cette aide accessible à davantage d'entreprises.
- Elle regrette cependant que ses principales recommandations n'aient pas été prises en compte et invite à nouveau les auteurs du Projet à utiliser toute la latitude permise par l'encadrement temporaire de la Commission européenne afin de mettre en place les aides les plus étendues.
- Elle appelle par ailleurs à la mise en place d'aides adaptées aux jeunes entreprises et aux indépendants.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif d'« adapter la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie COVID-19 afin d'y intégrer de nouvelles restrictions jugées nécessaires au vu de l'évolution de la situation épidémiologique COVID-19 au Luxembourg »¹. Il prévoit non seulement de maintenir certaines mesures sanitaires déjà en place et d'en renforcer d'autres, mais instaure également de nouvelles mesures plus restrictives.

Le Projet prévoit notamment l'instauration d'un couvre-feu qui s'étendra désormais de 21 heures à 6 heures du matin. Il prévoit également l'interdiction de certaines activités comme la vente au détail de produits et de marchandises non essentiels, ainsi que les prestations de service dites de beauté ou de soins pendant la période du 26 décembre 2020 jusqu'au 10 janvier 2021 inclus.

¹ Extrait du compte rendu du Conseil de gouvernement du 21 décembre 2020.

Les établissements culturels et sportifs devront aussi rester fermés, sauf certaines exceptions. Les établissements de restauration et les débits de boissons devront, quant à eux, rester fermés au public jusqu'au 15 janvier 2021 inclus.

Au vu de ces mesures et des répercussions économiques directes et indirectes qu'elles auront nécessairement sur les entreprises, le Projet prévoit la modification de la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises² (ci-après l'« **Aide Coûts Non Couverts** ») afin d'étendre le bénéfice de cette aide aux entreprises du secteur du commerce de détail en magasin et des secteurs y assimilés, énumérés à l'annexe de la loi modifiée du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin³. Le Projet prévoit par ailleurs la prise en compte, dans le cadre du calcul du montant de l'Aide Coûts Non Couverts pour les mois de novembre et décembre 2020 et le mois de janvier 2021, de l'intégralité des charges d'exploitation encourues par les entreprises visées par cette aide.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19

La Chambre de Commerce comprend que l'intention portée par le présent Projet est de fermer au public tous les commerces dits « non-essentiels », cependant la formulation utilisée dans le Projet n'affirme pas cela de façon claire. L'article 3bis paragraphe (3) du Projet indique ainsi que « *Dans les établissements ouverts au public, les activités suivantes sont interdites : [...] 8° la vente au détail de produits et de marchandises ; [...]* ». Si la volonté des auteurs du Projet est bien celle énoncée ci-dessus, il serait préférable, afin de dissiper tout doute, de préciser également que les showrooms doivent rester fermés. Ceci irait également dans le sens des mesures qui avaient été prises⁴ lors du début de la crise en mars dernier, qui prévoyaient que « *Toutes les activités commerciales et artisanales qui accueillent un public sont interdites* ». L'accent était alors mis sur l'interdiction d'accueillir du public et non sur l'activité de la vente en particulier. La Chambre de Commerce recommande d'utiliser une formulation analogue dans le Projet, afin de garantir une compréhension claire des mesures mises en œuvre ainsi que la sécurité juridique des entreprises soumises à ces mesures.

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur l'article 14 du Projet qui prévoit l'insertion dans la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 d'un article 16ter disposant que « *Tout fonctionnaire, salarié ou agent chargé d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer une infraction aux mesures ordonnées en exécution [...] de la présente loi est tenu d'en informer sans délai le procureur d'Etat et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant* ». La Chambre de Commerce comprend l'objectif de cette mesure, qui vise à assurer un respect strict des mesures sanitaires, indispensable en vue d'endiguer la pandémie. Elle s'interroge cependant sur ses conséquences juridiques et pratiques, en particulier, en raison de son libellé qui est rédigé de manière extrêmement large et laisse place à une grande marge d'appréciation.

Plus précisément, la Chambre de Commerce se demande si cette disposition lui est applicable et si elle met à sa charge une obligation de dénoncer le cas échéant ses propres ressortissants qui, à l'occasion de consultations par exemple, auraient éventuellement mentionné des « faits susceptibles de constituer une infraction » au sens de la disposition en question. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce donne à considérer qu'une telle obligation irait à l'encontre de sa mission légale – telle que définie par la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce –, qui comprend

² [Lien vers la loi sur le site de legilux.](#)

³ [Lien vers la loi sur le site de legilux.](#)

⁴ [Lien vers le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 sur le site de legilux.](#)

notamment l'articulation, la sauvegarde et la défense des intérêts de ses ressortissants⁵. Elle insiste donc auprès des auteurs du Projet pour que toutes les précisions soient apportées quant à cette disposition afin d'écartier toute insécurité juridique quant à son champ d'application personnel.

Concernant les modifications apportées à l'Aide Coûts Non Couverts

La Chambre de Commerce salue l'extension de l'Aide Coûts Non Couverts aux entreprises du secteur du commerce de détail en magasin, qui seront affectées de manière importante par les nouvelles règles sanitaires prévues. Comme indiqué dans son avis du 18 novembre 2020 concernant le projet de loi n°7703 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises⁶ (ci-après l'« **Avis Aide Coûts Non Couverts** »), cet ajout était nécessaire pour assurer la cohérence du système d'aides mis en place puisque le champ d'application matériel de l'Aide Coûts Non Couverts deviendra ainsi le même que le champ d'application matériel de la nouvelle aide de relance⁷. Cet ajout était également indispensable dans la mesure où les entreprises du commerce de détail en magasin seront particulièrement touchées par ces mesures sanitaires, qui imposent la fermeture à une grande partie d'entre elles.

La Chambre de Commerce salue également la prise en compte de l'intégralité des charges d'exploitation pour toutes les entreprises visées par l'Aide Coûts Non Couverts pour les mois de novembre 2020 à janvier 2021. Cette mesure, qui va dans le sens des commentaires émis par la Chambre de Commerce dans son Avis Coûts Non Couverts, permettra de prendre en compte la situation des entreprises qui, sans avoir été obligées de fermer en raison de la loi, se retrouvent de fait sans activité ou avec une activité extrêmement faible en raison des mesures sanitaires restrictives.

La Chambre de Commerce regrette en revanche que ses certains commentaires importants émis dans le cadre de l'Avis Aide Coûts Non Couverts, qu'elle réitère intégralement dans le présent avis, n'aient pas été pris en compte. En particulier, la Chambre de Commerce rappelle que beaucoup d'autres entreprises ont été touchées par la crise et continueront d'en subir les conséquences de manière accrue suite au durcissement des mesures sanitaires. La Chambre de Commerce demande ainsi l'ouverture de l'Aide Coûts Non Couverts ainsi que de la nouvelle aide de relance à toutes les entreprises pour lesquelles la pandémie de Covid-19 a entraîné une suspension ou une réduction des activités, tel que ceci est autorisé par l'encadrement temporaire de la Commission européenne⁸.

La Chambre de Commerce demande également à ce que des aides plus spécifiques et adaptées soient mises en place pour les indépendants de tous secteurs. A ce titre, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que de nombreux indépendants ne se versent pas de salaire régulier, ce qui aboutit indirectement à aider financièrement la survie de leur entreprise. Dans de nombreux cas, l'Aide Coûts Non Couverts ne couvrira donc pas leur rémunération, puisque cette dernière n'apparaîtra pas comme une charge fixe d'exploitation de l'entreprise. Il reste que ces indépendants ont aussi besoin d'aides permettant de leur assurer un revenu en cette période difficile, alors que les salariés peuvent bénéficier du chômage partiel. Des aides visant spécifiquement les indépendants avaient été mises en place précédemment mais ne constituaient que deux subventions en capital forfaitaire unique d'un montant

⁵ Voir notamment l'article 2 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

⁶ Lien vers l'avis 5669LMA sur le site de la Chambre de Commerce.

⁷ Prévus par la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance en faveur de certaines entreprises et modifiant :

1° la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;

2° la loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de : 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; 3° la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;

3° la loi du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin.

⁸ Lien vers l'encadrement temporaire sur le site de la Commission européenne.

respectivement de 2.500 EUR⁹ et de 3.000 EUR à 4.000 EUR¹⁰. La crise liée à la pandémie de Covid-19 impactant sévèrement les activités économiques depuis maintenant près de 10 mois, ces montants perçus par les indépendants s'avèrent dérisoires. Il est urgent que les indépendants de tous secteurs puissent avoir accès à d'autres aides sous forme de subvention, sur le modèle des aides précédemment instaurées, mais en prévoyant des versements récurrents pendant les mois de crise.

Comme dans son Avis Aide Coûts Non Couverts, la Chambre de Commerce appelle généralement les auteurs du Projet à utiliser toute la latitude permise par l'encadrement temporaire de la Commission européenne afin de rendre les aides plus largement accessibles aux entreprises.

Elle rappelle à ce titre que le régime autorisé par la Commission européenne impose une perte de chiffre d'affaires d'au moins 30%¹¹ afin de bénéficier d'une aide telle que l'Aide Coûts Non Couverts. La Chambre de Commerce demande donc à ce que la perte du chiffre d'affaires requise pour bénéficier de l'Aide Coûts Non Couverts, qui est actuellement de 40%, soit abaissée à 30%.

La Commission européenne a également prolongé l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 de la Commission européenne jusqu'au 30 juin 2021. Au vu de l'incertitude de la durée de la crise et de la deuxième vague d'infections qui sévit actuellement, la Chambre de Commerce estime que les entreprises devraient donc pouvoir bénéficier de l'Aide Coûts Non Couverts et de la nouvelle aide de relance jusque juin 2021.

La Chambre de Commerce souligne également que la Commission européenne a autorisé les Etats membres à soutenir les entreprises en prenant en charge les coûts non couverts de celles-ci jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 3 millions d'euros par entreprise¹². La Chambre de Commerce estime ainsi que les seuils d'intensité maximale de l'Aide Coûts Non Couverts, qui s'élèvent actuellement à 20 000 euros par mois pour une microentreprise, 100 000 euros par mois pour une petite entreprise et 200 000 euros par mois pour une moyenne et une grande entreprise, devraient être relevés en conséquence. Comme elle a déjà eu l'occasion de l'indiquer, la Chambre de Commerce souligne qu'« *il est tout d'abord primordial d'augmenter les plafonnements par entreprise, ces derniers limitant fortement le soutien potentiel* »¹³.

La Chambre de Commerce alerte à nouveau sur la nécessité de mettre en place des aides destinées et adaptées aux jeunes entreprises qui se retrouveront pour la plupart exclues de l'Aide Coûts Non Couverts et de la nouvelle aide de relance, soit parce qu'elles ne peuvent pas prouver un chiffre d'affaires minimum afin d'être éligibles pour ces aides, soit parce qu'elles ne peuvent pas prouver une perte du chiffre d'affaires en raison de l'inadéquation des données à comparer au vu de leur jeunesse, ou encore parce qu'elles n'ont pas eu le temps d'avoir un chiffre d'affaires car l'activité a été lancée concomitamment à la survenance de la crise.

Comme déjà indiqué dans son Avis Aide Coûts Non Couverts, la Chambre de Commerce demande à ce que la définition des charges d'exploitation prises en compte au titre l'Aide Coûts Non Couverts n'exclue plus la prise en compte des « *dotations aux corrections de valeur (DCV) et ajustements de juste valeur (AJV) sur frais d'établissement, sur immobilisations incorporelles et corporelles et sur actifs circulants (hors valeurs mobilières)* ». Elle renvoie pour cela à ses commentaires dans l'Avis Aide Coûts Non Couverts concernant les situations incohérentes auxquelles une telle exclusion des amortissements donnera lieu.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

⁹ Voir le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19. sur le site de legilux.

¹⁰ Voir la loi du 20 juin 2020 relative à la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 sur le site de legilux.

¹¹ Lien vers le communiqué de presse du 13 octobre 2020 de la Commission européenne – « *Aides d'État: la Commission prolonge et étend l'encadrement temporaire pour continuer à soutenir les entreprises confrontées à des pertes de chiffre d'affaires importantes* ».

¹² Voir section 3.12 de l'encadrement temporaire sur le site de la Commission européenne.

¹³ Voir l'article du 12 octobre 2020 « *Pour de nouvelles aides ciblées, rapidement mobilisables et aux procédures facilitées* » sur le site de la Chambre de Commerce.

AVIS DU COLLEGE MEDICAL**DEPECHE DU PRESIDENT DU COLLEGE MEDICAL
A LA MINISTRE DE LA SANTE**

(23.12.2020)

Madame la Ministre,

Comme déjà énoncé dans ses avis précédents, les décisions politiques à prendre pour endiguer la pandémie Covid19 se meuvent dans un cadre étroit et fragile pour maintenir un équilibre entre la protection de la santé des citoyens, le maintien d'une vie socio-culturelle du moins encore basique, une préservation des activités économiques et le respect des libertés individuelles.

Les mesures prises jusqu'à l'heure actuelle, fixées dans la loi du 17 juillet 2020, modifiée déjà à trois reprises, et tendant à limiter les contacts interpersonnels au minimum nécessaire, moyen le plus efficace à éviter la transmission du virus, ont jusqu'à l'heure actuelle plus ou moins respecté cet équilibre, quoique précaire, sous condition de l'application de l'autodiscipline des citoyens.

Malheureusement ces mesures, partiellement déjà invasives, n'ont pas apporté à suffisance le résultat escompté, à savoir faire baisser le nombre de gens infectés, dont bon nombre, surtout les personnes âgées accusent des complications nécessitant une hospitalisation voire même une prise en charge aux services des soins intensifs. Ainsi nos hôpitaux restent toujours saturés de patients Covid et les professionnels de santé y exerçant sont arrivés à la limite de leur condition physique et psychique et en conséquence de leur disponibilité.

Il est donc primordial de remédier à cette situation dramatique par un effort solidaire fourni par tous les citoyens. Comme l'autodiscipline laisse à désirer dans une partie de la population qui prône ses droits et ses libertés, ou qui sombre dans une certaine indifférence envers le risque tant personnel que societal, il est fort regrettable que des mesures plus coercitives soient maintenant de mise.

Dans cette optique le Collège médical se voit de nouveau obligé à aviser favorablement le projet de loi sous rubrique.

Il se permet pourtant encore les remarques suivantes :

Comme il est probable que nous devons vivre encore longtemps avec les malheurs de la pandémie, malgré l'espoir actuel d'une levée de la pandémie par atteinte d'une immunité collective due à une large vaccination de la population, nous devons organiser notre vie sociétale en fonction du risque.

Et à ce propos il faut relever que beaucoup d'établissements, soient-ils de restauration, culturels, de commerce, de soins corporels, de loisirs, sportifs, etc. avaient fourni un effort et un investissement considérable de mise en place d'un concept d'hygiène bien construit, permettant une minimisation du risque d'infection.

Il est regrettable que de nouveau ces établissements soient le plus touchés par les nouvelles mesures, alors qu'ils avaient ouvert la voie à un concept de longue durée de vie avec la pandémie.

Soit, le gouvernement ne fait de cesse de les rassurer d'une aide financière à apporter et il déploie à ces fins des fonds qui paraissent intarissables, mais qui en réalité ne le sont pas. Il semblerait d'ailleurs que certaines aides promises pour les mois écoulés n'aient toujours pas été versées.

Et encore qu'il n'est pas envisagé de demander une contribution financière à ceux qui n'ont que peu souffert, du moins financièrement, de la crise sanitaire.

Avec ces quelques réflexions, le Collège médical vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de sa parfaite considération

Pour le Collège médical,

Le Secrétaire,
Dr Roger HEFTRICH

Le Président,
Dr Pit BUCHLER

Copies: Mme la Présidente du Conseil d'Etat
Monsieur le Président de la Chambre des Députés.

PS.

Concernant l'article 9 le Collège médical se permet de rendre attentif au fait que d'après la loi du 1^{er} août 2018 les médecins sont obligés à déclarer les cas **positifs** Covid. Néanmoins cette obligation a été annulée par une lettre circulaire du 9 novembre 2020 de la part du Directeur de la Santé et limitée aux cas suivants :

Vu la charge de travail des médecins pendant la pandémie COVID-19 et le fait que les laboratoires d'analyses médicales du pays transmettent maintenant régulièrement et rapidement les résultats des tests PCR de façon électronique à l'inspection sanitaire, je suspends la notification des infections SARS-CoV-2 (COVID-19) par les médecins traitants, telle que prévue par la loi sur la déclaration obligatoire de certaines maladies du 1 août 2018.

Sont cependant exclus de cette suspension, les cas suivants, pour lesquels une notification par le médecin traitant reste obligatoire

Sont cependant exclus de cette suspension, les cas suivants, pour lesquels une notification par le médecin traitant reste obligatoire :

1. *Les cas où l'analyse médicale posant le diagnostic a été réalisée dans un autre pays que le Luxembourg*
2. *Les cas où le diagnostic a été posé sur base d'un tableau clinique fortement suggestif ou d'un examen CT Scan des poumons, malgré un test PCR négatif (cfr: sensibilité limitée du test)*
3. *Les cas où le diagnostic a été posé par un test antigénique rapide. Pour information, la Direction de la santé publiera des recommandations d'utilisation des tests antigéniques rapides dans les prochains jours.*

Le contenu de cette lettre circulaire est donc incohérent avec le texte qui suit qui oblige les médecins à communiquer les tests **négatifs**.

Sans préjudice des dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique, en vue de suivre et acquérir les connaissances fondamentales sur l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2 :

- 1° **les professionnels de santé visés dans cette loi transmettent au directeur de la santé ou à son délégué les nom, prénoms, sexe, numéro d'identification ou date de naissance ainsi que la commune de résidence ou l'adresse des personnes dont le résultat d'un test diagnostique de l'infection au virus SARS-CoV-2 a été négatif. Cas données sont anonymisées par le directeur de la santé ou son délégué à l'issue d'une durée de soixante-douze heures après leur réception.**
- 2° **les laboratoires d'analyses médicales transmettent au directeur de la santé ou à son délégué les nom, prénoms, sexe, numéro d'identification ou date de naissance, la commune de résidence ou l'adresse des personnes qui se sont soumises à un test sérologique, ainsi que le résultat de ce test. Ces données sont anonymisées par le directeur de la santé ou son délégué à l'issue d'une durée de deux ans.**

Cette obligation devrait logiquement être limitée aux cas d'exceptions définis par le Directeur de la Santé

