



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 7553

Proposition de loi portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19

Date de dépôt : 06-04-2020
Date de l'avis du Conseil d'État : 12-06-2020
Auteur(s) : Monsieur Gilles Roth, Député
Monsieur Laurent Mosar, Député
Monsieur Léon Gloden, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
06-04-2020	Déposé	7553/00	<u>3</u>
07-05-2020	Avis de la Chambre des Métiers (4.5.2020)	7553/01	<u>11</u>
13-05-2020	Avis de la Chambre de Commerce (6.5.2020)	7553/02	<u>14</u>
12-06-2020	Avis du Conseil d'État (12.6.2020)	7553/03	<u>19</u>
20-08-2020	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (18.8.2020) 2) Prise de position du Gouvernement (11.5.2020)	7549/04, 7551/04, 7552/02, 7553/04, 7554/04, 7556/04	<u>27</u>
01-12-2023	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement ([...]	7553/05	<u>32</u>

7553/00

N° 7553

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

**portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée
en faveur des micro-entreprises et indépendants dans
le cadre de la pandémie Covid-19**

* * *

*Dépôt (Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Laurent Mosar, Député,
Monsieur Gilles Roth, Député) et transmission à la Conférence des Présidents
(6.4.2020)*

Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (17.4.2020)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire de l'article unique.....	4
4) Texte coordonné.....	4

*

EXPOSE DES MOTIFS

Face à la propagation du virus « Sars-2-Cov », le gouvernement a déclaré par règlement grand-ducal du 18 mars 2020 l'état de crise et fortement réduit l'activité économique en général. Ainsi, l'article 3, paragraphe 1^{er} dudit règlement a posé une interdiction de principe de toutes les activités commerciales et artisanales accueillant un public.

L'interdiction de principe s'adresse donc à toutes les entreprises pour lesquelles le contact physique avec le client est un prérequis à l'exercice de leurs activités. A titre d'exemple, il y a lieu de citer les salons de coiffure, les ateliers de pédicure etc.

De même, les établissements relevant du secteur HORECA ont dû fermer¹.

A quelques exceptions près, les chantiers de construction ont été fermés et les activités artisanales hors atelier interdites à partir du 20 mars 2020 à 17 heures.

Il va de soi que l'Etat a été obligé de venir en aide à ces entreprises qui forment le noyau dur de notre tissu économique.

Or, nombreuses sont les entreprises qui ont *de facto* été forcées d'arrêter leurs activités. Même la présence physique du client n'est pas une condition sine qua non à l'exercice de leurs activités, elles peinent aujourd'hui à remplir leurs carnets de commande en raison du *lockdown*.

Pour ces entreprises, la plupart du temps des indépendants, voire des microentreprises avec pas ou très peu de salariés se sentent comme des laissés-pour-compte. Il suffit pour s'en convaincre d'en citer quelques exemples :

- les start-ups,

¹ Cf. article 2 du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

- les assistants parentaux,
- les chauffeurs de taxis,
- les coachs sportifs n'ont plus de clients,
- les agences de publicité,
- les exploitants d'écoles de langues,
- les entreprises de déménagement,
- etc.

Faute de « clients » dans cette phase de la crise, ils ne perçoivent aucun revenu. Ils ne pourront pas non plus bénéficier de l'indemnité d'urgence en l'absence d'une autorisation d'établissement non applicable aux activités qu'ils exercent.

Les avances remboursables ne leur sont d'aucun secours non plus. Ils ne paient en partie pas de loyers, et n'ont pas ou très peu de salariés. Une avance remboursable pour servir en quelque sorte de revenu de remplacement ne signifie pour eux que partie remise.

La présente proposition de loi s'adresse donc à toutes ces entreprises et entrepreneurs. Les « oubliés » du programme gouvernemental de stabilisation économique.

Nous considérons que ne pas venir en aide aux entreprises en question coûtera en fin de compte plus cher que d'adopter un dispositif assurant à la population en question des ressources leur permettant de ne pas succomber à la présente crise. Il est en effet primordial que les entrepreneurs concernés ne se fassent pas trop de soucis existentiels en ce moment, mais mettent à profit le temps dont ils disposent pour préparer les défis de l'après-crise.

Le dispositif que nous proposons est largement inspiré du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19.

Les principales modifications / ajoutés concernent :

1. la mise en place d'une indemnité d'urgence pour les entreprises / indépendants dont l'activité a été fortement réduite voire anéantie en raison de la pandémie Covid-19 ;
2. l'allocation d'une deuxième et d'une troisième indemnité d'un montant égal à la première si l'état de crise déclaré par règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé par une loi du 24 mars 2020 venait à perdurer au-delà du 30 avril 2020, respectivement au-delà du 31 mai 2020.

Autre nouveauté : le paiement de la deuxième et troisième indemnité se fait automatiquement et ne nécessite pas l'introduction d'une nouvelle demande.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique.

« Art. 1er. (1) L'État, représenté par le ministre ayant soit les Classes moyennes, soit l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer une indemnité d'urgence certifiée, appelée par la suite « indemnité » :

- (i) aux entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale qui ont été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application des mesures d'urgence définies dans le contexte de l'état de crise déclaré par règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise (ci-après l'« état de crise ») et qui répondent aux critères prévus au paragraphe 2, ou
- (ii) aux entreprises dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties comme cause directe ou indirecte de l'état de crise et qui répondent aux critères du paragraphe (3).

L'indemnité est soumise au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

(2) Une indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 5.000 euros par entreprise unique telle que celle-ci est définie à l'article 2, point 2, de la loi du 20 décembre 2019 ayant

pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis ne peut être accordée qu'aux entreprises qui :

- 1° constituent une micro-entreprise au sens de l'article 2, point 17 de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises ; et
- 2° ont un chiffre d'affaires annuel qui est au moins égal ou supérieur à 15.000 euros.

(3) Une indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 3.000 euros par entreprise unique telle que définie au paragraphe 2 ne peut être accordée qu'aux entreprises qui :

- 1° constituent une micro-entreprise au sens de l'article 2, point 17 de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- 2° ont un chiffre d'affaires annuel qui est au moins égal ou supérieur à 15.000 euros ; et
- 3° démontrent par tout moyen un lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement de leurs activités et l'état de crise.

(4) Une nouvelle indemnité d'un montant égal à celle accordée au bénéficiaire suivant les paragraphes (2) ou (3) ci-dessus est allouée, si l'état de crise perdure au-delà du 30 avril 2020 et sans qu'une nouvelle demande doive être introduite. Il en sera de même si l'état de crise perdure au-delà du 31 mai 2020.

(5) Les indemnités visées aux paragraphes qui précèdent sont exemptes d'impôts.

Art. 2. Sont exclus du champ d'application de la présente loi :

- 1° les entreprises relevant des secteurs mentionnés à l'article 1er, paragraphe 2 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis et les aides visées à l'article 1er, paragraphe 3 de la même loi.

Lorsqu'une entreprise exerce ses activités à la fois dans un ou plusieurs des secteurs mentionnés l'article 1er, paragraphe 2 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis et dans un ou plusieurs secteurs entrant dans le champ d'application de la présente loi, alors seules ces dernières activités peuvent être considérées comme éligibles sous réserve d'assurer une séparation des activités ou une distinction des coûts ;

- 2° les employeurs qui ont été condamnés à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente ;
- 3° les entreprises qui ont été sanctionnées en raison d'une infraction aux mesures définies par règlement grand-ducal dans le cadre de l'état de crise.

Art. 3. Une demande d'indemnité doit être soumise au ministre sous forme écrite et contenir toutes les informations suivantes :

- 1° le nom et la taille de l'entreprise requérante ;
- 2° les éventuelles relations formant une entreprise unique ;
- 3° une attestation de l'absence de condamnation visée à l'article 2, point 2 ;
- 4° une déclaration des autres aides de minimis éventuelles que l'entreprise unique a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

Art. 4. Les dispositions de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide de minimis sont applicables aux indemnités accordées en vertu de la présente loi.

Art. 5. L'indemnité peut être cumulée avec d'autres aides de minimis à condition de ne pas dépasser le plafond prévu au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Sans préjudice du paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la présente loi, le bénéficiaire d'une indemnité d'urgence du même type allouée en vertu d'un règlement grand-ducal ne peut prétendre à l'indemnité d'urgence instituée par la présente loi.

Art. 6. L'octroi et le versement de l'indemnité se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Art. 7. Le bénéficiaire doit rembourser l'indemnité lorsque, après son octroi, une incompatibilité de l'aide de minimis au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis est constatée.

Le bénéficiaire doit rembourser le montant de l'indemnité versé, augmenté des intérêts légaux applicables avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de remboursement, sauf si celle-ci prévoit à cet effet un autre délai.

Seul le ministre peut constater les faits entraînant la perte de l'indemnité.

Art. 8. Les personnes qui ont obtenu l'indemnité sur base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal, sans préjudice de la restitution de l'indemnité prévue à l'article 7. »

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Dès lors que le règlement du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 n'a qu'un champ d'application limité en ce qu'il n'inclut que les entreprises qui ont été formellement obligées de fermer leurs établissements, en première ligne les établissements du secteur HORECA, voire d'arrêter leurs activités commerciales ou artisanales, nombreux sont les entrepreneurs qui n'ont pas accès à ce système d'aides directes. Pourtant, faute de « clients », ces entreprises ont elles aussi du mal à joindre les deux bouts en ces temps de crise, et les avances remboursables, même au cas où elles seraient éligibles de les recevoir, ne leur offrent aucun secours.

La présente proposition reprend donc en grandes lignes le texte du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, tout en créant, à côté des bénéficiaires actuels, i.e. ceux qui ont été obligés de fermer leurs établissements voire d'arrêter leurs activités, une deuxième catégorie de bénéficiaires d'une aide directe s'élevant à 3.000 euros.

Pour la première catégorie de bénéficiaires, la condition de disposer d'une autorisation d'établissement a été supprimée alors qu'elle semble exclure certaines entreprises qui remplissent toutes les autres conditions.

Suivant le nouveau régime institué par la présente proposition de loi, les bénéficiaires d'une première indemnité pourront se voir allouer une deuxième et troisième indemnité, si l'état de crise perdurait au-delà du 30 avril 2020, respectivement au-delà du 31 mai 2020.

*

TEXTE COORDONNE

Art. 1er. (1) L'État, représenté par le ministre ayant soit les Classes moyennes, soit l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer une indemnité d'urgence certifiée, appelée par la suite « indemnité » :

- (i) aux entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale qui ont été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application des mesures **d'urgence définies dans le contexte de l'état de crise déclaré par règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise (ci-après l'« état de crise »)** ~~prescrites aux articles 2 et 3 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19~~ et qui répondent aux critères prévus au paragraphe 2, ou
- (ii) aux entreprises dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties comme cause directe ou indirecte de l'état de crise et qui répondent aux critères du paragraphe (3).

L'indemnité est soumise au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

(2) Une ~~L'~~indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 5.000 euros par entreprise unique telle que celle-ci est définie à l'article 2, point 2, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis ne peut être accordée qu'aux entreprises qui :

- 1° constituent une micro-entreprise au sens de l'article 2, point 17 de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises ~~et ; et~~
- 2° ont un chiffre d'affaires annuel qui est au moins égal ou supérieur à 15.000 euros ~~et ;~~
- 3° ~~disposent d'une autorisation d'établissement délivrée en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel, ainsi qu'à certaines activités indépendantes.~~

(3) Une indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 3.000 euros par entreprise unique telle que définie au paragraphe 2 ne peut être accordée qu'aux entreprises qui :

- 1° constituent une micro-entreprise au sens de l'article 2, point 17 de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- 2° ont un chiffre d'affaires annuel qui est au moins égal ou supérieur à 15.000 euros ; et
- 3° démontrent par tout moyen un lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement de leurs activités et l'état de crise.

(4) Une nouvelle indemnité d'un montant égal à celle accordée au bénéficiaire suivant les paragraphes (2) ou (3) ci-dessus est allouée, sans qu'une nouvelle demande doive être introduite, si l'état de crise perdure au-delà du 30 avril 2020. Il en est de même si l'état de crise perdure au-delà du 31 mai 2020.

(5) Les indemnités visées aux paragraphes qui précèdent sont exemptes d'impôts.

Art. 2. Sont exclus du champ d'application ~~du présent règlement~~de la présente loi :

- 1° les entreprises relevant des secteurs mentionnés à l'article 1er, paragraphe 2 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis et les aides visées à l'article 1er, paragraphe 3 de la même loi.

Lorsqu'une entreprise exerce ses activités à la fois dans un ou plusieurs des secteurs mentionnés l'article 1er, paragraphe 2 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis et dans un ou plusieurs secteurs entrant dans le champ d'application ~~du présent règlement~~de la présente loi, alors seules ces dernières activités peuvent être considérées comme éligibles sous réserve d'assurer une séparation des activités ou une distinction des coûts ;

- 2° les employeurs qui ont été condamnés à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente ;
- 3° les entreprises qui ont été sanctionnées ~~en raison d'une infraction aux mesures définies par règlement grand-ducal application de l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures~~ dans le cadre de ~~la lutte contre le Covid-19~~l'état de crise ;

Art. 3. ~~L'indemnité prend la forme d'une subvention en capital forfaitaire unique d'un montant de 5.000 euros par entreprise unique telle que celle-ci est définie à l'article 2, point 2, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis. L'indemnité visée à la phrase qui précède est exempte d'impôts.~~

Art. 34. Une demande d'indemnité doit être soumise au ministre sous forme écrite et contenir toutes les informations suivantes :

- 1° le nom et la taille de l'entreprise requérante ;

- 2° les éventuelles relations formant une entreprise unique ;
- 3° une attestation de l'absence de condamnation visée à l'article 2, point 2 ;
- 4° une déclaration des autres aides de minimis éventuelles que l'entreprise unique a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

Art. 45. Les dispositions de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide de minimis sont applicables aux indemnités accordées en vertu **de la présente loi**.

Art. 56. L'indemnité peut être cumulée avec d'autres aides de minimis à condition de ne pas dépasser le plafond prévu au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Sans préjudice du paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la présente loi, le bénéficiaire d'une indemnité d'urgence du même type allouée en vertu d'un règlement grand-ducal ne peut prétendre à l'indemnité d'urgence instituée par la présente loi.

Art. 67. L'octroi et le versement de l'indemnité se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Art. 78. Le bénéficiaire doit rembourser l'indemnité lorsque, après son octroi, une incompatibilité de l'aide de minimis au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis est constatée.

Le bénéficiaire doit rembourser le montant de l'indemnité versé, augmenté des intérêts légaux applicables avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de remboursement, sauf si celle-ci prévoit à cet effet un autre délai.

Seul le ministre peut constater les faits entraînant la perte de l'indemnité.

Art. 89. Les personnes qui ont obtenu l'indemnité sur base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal, sans préjudice de la restitution de l'indemnité **prévues à l'article 7.**

Léon GLODEN
Député

Laurent MOSAR
Député

Gilles ROTH
Député

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7553/01

N° 7553¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée
en faveur des micro-entreprises et indépendants dans
le cadre de la pandémie du Covid-19**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(4.5.2020)

Par sa lettre du 29 avril 2020, Monsieur le Ministre des Classes moyennes a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet de la proposition de loi reprise sous rubrique.

Le texte sous avis, déposé le 6 avril 2020, propose d'introduire une indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 5.000 euros pour les entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale qui ont été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application des mesures d'urgence définies dans le contexte de l'état de crise. Il prévoit par ailleurs une indemnité d'urgence de 3.000 euros pour les entreprises qui n'ont pas dû fermer leurs établissements ou arrêter leurs activités mais subissent une forte baisse des activités.

En fait, au-delà des entreprises qui ont été touchées par la fermeture obligatoire mentionnée ci-avant de très nombreuses entreprises, tout en n'étant pas obligées d'arrêter leur activité, ont néanmoins perdu une grande partie de leur chiffre d'affaires en raison d'une baisse du nombre de clients ou de commandes. Afin de remédier à cette problématique, les auteurs se basent sur le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19, pour élargir les aides y prévues en introduisant celle d'un montant de 3.000 euros.

Enfin, l'allocation d'une deuxième et troisième indemnité d'un montant égal à la première est proposée pour le cas où l'état de crise déclaré par règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé par une loi du 24 mars 2020 venait à perdurer au-delà du 30 avril 2020, respectivement au-delà du 31 mai 2020. Les deuxièmes et troisièmes indemnités seraient versées automatiquement aux entreprises sans qu'elles aient besoin de réintroduire une demande.

La Chambre des Métiers salue la proposition de loi sous avis tout en soulignant quelques points de l'article unique qui, d'après elle, manquent de précision.

L'article 1^{er}, paragraphe 1) point i) indique les activités des entreprises qui sont éligibles au titre de l'aide d'un montant de 5.000 euros, par suite de l'obligation de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités. Le point ii) quant à lui manque de précision en ce qu'il omet de spécifier quels types d'activités seraient éligibles à l'aide de 3.000 euros, octroyée dans le cas de figure où l'entreprise bien qu'elle n'ait pas dû fermer son établissement ou arrêter ses activités, subit une forte baisse de ses activités. Il faudrait donc rajouter une précision, soit en reprenant du point i) les « [...] *entreprises exerçant une activité commerciale ou artisanale* [...] », soit en énumérant individuellement les secteurs éligibles.

La Chambre des Métiers regrette que la proposition sous avis omette de spécifier ce qu'il convient d'entendre par « *entreprises dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties* » comme cause directe ou indirecte de l'état de crise. Elle propose de reprendre le critère d'une baisse supérieure à 50% du chiffre d'affaires, à l'instar de ce qui est prévu dans le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée complémentaire en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et portant modification du règlement

grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19.

De plus, l'aide de 3.000 euros est conditionnée par le critère selon lequel il faut démontrer un lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement des activités et l'état de crise. La Chambre des Métiers regrette l'absence d'explications de la part des auteurs sur la nature du lien de causalité indirect. Il conviendrait donc soit d'enlever le critère du lien indirect, soit de préciser, le cas échéant à l'aide d'exemples ce qui, dans ce cas de figure, pourrait avoir causé une réduction des activités. Vise-t-on par exemple le cas dans lequel la clientèle n'a pas pu fréquenter le showroom d'une entreprise artisanale, même si l'entreprise n'a pas dû fermer son atelier ?

Concernant le paragraphe 4), la Chambre des Métiers salue la proposition de versements automatiques d'une deuxième et d'une troisième aide dans le cas où l'état de crise persiste. Cependant, elle doit constater, au vu du temps qui s'est écoulé entre le dépôt de la proposition de loi sous avis et la saisine de la Chambre des Métiers, que la date du 30 avril 2020 pour l'attribution d'une deuxième aide ne semble plus faisable. Ainsi, il y aurait lieu de prévoir plutôt les dates suivantes :

« [...] si l'état de crise perdure au-delà du 31 mai 2020 et sans qu'une nouvelle demande doive être introduite. Il en sera de même si l'état de crise perdure au-delà du 18 juin 2020. [...] »

La date du 18 juin 2020 est proposée, alors qu'il s'agit de la date à laquelle l'état de crise est censé arriver à son terme d'après le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 de la déclaration de l'état de crise.

Les articles 2 à 8 ne sollicitent pas d'observations de la Chambre des Métiers.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des Métiers peut approuver la proposition de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 4 mai 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

7553/02

N° 7553²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée
en faveur des micro-entreprises et indépendants dans
le cadre de la pandémie du Covid-19**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.5.2020)

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement l'objectif de la proposition de loi sous avis, d'autant que l'aide s'applique également aux entreprises non détentrices d'autorisation d'établissement.
- Elle plaide pour une simplification des démarches administratives. Dans le même esprit, elle propose de modifier et d'étendre les aides directes actuellement en place, sans besoin pour les entrepreneurs de faire des nouvelles demandes, plutôt que de mettre en place des régimes nouveaux.
- Le montant de l'aide doit être ajusté à 5.000 euros pour toutes les entreprises concernées par l'aide.

La proposition de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif la mise en place d'une aide financière au profit des micro-entreprises et indépendants affectés par la crise économique liée à la pandémie de Covid-19.

Cette aide vise ainsi les entreprises qui, suite au règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, tel que modifiée¹, ont été obligées de fermer leurs établissements ou de cesser leurs activités. L'aide est également destinée à soutenir financièrement les entreprises qui, sans avoir directement fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité, ont vu leurs activités fortement réduites ou anéanties en raison des mesures imposées pour éviter la propagation du Covid-19.

Le Projet prévoit ainsi l'octroi d'une indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 5.000 euros pour les entreprises ayant fait l'objet d'une mesure formelle de fermeture ou de cessation d'activité, respectivement 3.000 euros pour les entreprises n'ayant pas fait l'objet de telles mesures mais dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties suite aux mesures de confinement.

Ces indemnités sont exemptes d'impôts et pourront être allouées automatiquement une deuxième voire une troisième fois, sans nécessité d'introduire une nouvelle demande, si l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé par une loi du 24 mars 2020 venait à perdurer au-delà du 30 avril 2020, respectivement au-delà du 31 mai 2020.

Le Projet intervient à la suite de la mise en place d'une première aide financière d'un montant de 5.000 euros réservée aux micro-entreprises ayant directement fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en

¹ Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.

place d'une indemnité certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19², dont le présent Projet s'inspire largement.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue la volonté de voir prendre des nouvelles mesures pour soutenir les entreprises luxembourgeoises, alors que l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020³ révèle que « *les entreprises sont très durement touchées, que les liquidités leur font rapidement défaut et que les aides directes actuelles ne suffisent pas pour tenir compte de la situation délicate individuelle d'une grande partie des entreprises, surtout de celles impactées par une fermeture partielle ou complète* ». Il est donc nécessaire de prolonger et d'étendre ces mesures d'aides qui demeurent indispensables pour limiter les effets néfastes de la crise sanitaire sur l'environnement socio-économique du Luxembourg.

Si la Chambre de Commerce approuve l'objectif général poursuivi par le présent Projet, elle regrette toutefois que ces mesures soient introduites par un régime d'aide entièrement nouveau, soumis à l'introduction d'une nouvelle demande de la part des entreprises et à de nouveaux critères d'attribution. La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du Projet sur le fait que la mise en place d'un régime différent et de modalités spécifiques d'octroi pour chaque nouvelle mesure d'aide ne favorise pas une bonne compréhension des entreprises. En effet, le système actuel des aides disponibles apparaît de plus en plus illisible et complexe.

Comme indiqué dans ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises à faire face à la crise⁴, il est nécessaire de simplifier les démarches à effectuer par les entrepreneurs, notamment par la mise en place d'un guichet unique PME qui permettrait d'informer l'entrepreneur via un interlocuteur unique.

La Chambre de Commerce estime ainsi, dans la même logique de simplification des démarches, qu'il serait opportun de ne pas démultiplier les conditions relatives aux différentes aides, qui suscitent la confusion des entreprises, mais plutôt de prolonger, de modifier et d'étendre autant que possible les aides directes actuellement déjà mises en place à travers une simplification administrative étendue, qui pourrait notamment éviter aux entreprises ayant déjà fait des demandes de devoir à nouveau se soumettre à une telle procédure. Ceci participerait également à réduire drastiquement les délais actuellement appliqués pour le traitement des demandes et le versement des aides, qui s'avèrent beaucoup trop longs.

Concernant les critères pris en considération pour l'octroi de cette nouvelle aide, la Chambre de Commerce approuve néanmoins la prise en compte d'un champ d'application plus vaste que l'aide financière mise en place par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19⁵.

La Chambre de Commerce approuve également l'inclusion des entreprises dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties, sans avoir fait l'objet d'une mesure formelle de fermeture ou de cessation d'activité. Il était en effet essentiel de prendre en compte la réalité des entrepreneurs qui, suite aux mesures de confinement, ont vu leur situation économique se dégrader rapidement du fait de l'absence ou de la diminution drastique de leur clientèle. Un règlement grand-ducal du 24 avril 2020⁶, modifiant le règlement grand-ducal du 25 mars précité, a entretemps été adopté pour remédier, en partie, à la situation.

² Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.

³ Lien vers l'analyse des résultats de l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises enquête sur le site de la Chambre de Commerce.

⁴ Lien vers les 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises à faire face à la crise sur le site de la Chambre de Commerce.

⁵ Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.

⁶ Règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée complémentaire en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et portant modification du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 (Mem A n° 329).

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que la possibilité de bénéficier de l'aide proposée par le Projet n'est pas subordonnée à la détention d'une autorisation d'établissement. Ceci permettra la prise en compte des entrepreneurs qui, en l'absence d'une autorisation d'établissement non applicable aux activités qu'ils exercent, n'ont pas pu bénéficier de certaines mesures d'aides antérieurement mises en place et pour lesquelles l'autorisation d'établissement était une condition d'octroi.

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁷, la Chambre de Commerce rappelle à nouveau que toutes les mesures mises en place doivent considérer qu'il est pour le moment impossible de connaître la durée et l'ampleur des conséquences économiques de la pandémie de Covid-19. La Chambre de Commerce approuve donc le renouvellement automatique de l'aide qui pourra être octroyée une deuxième, voire une troisième fois, sans nécessité pour les entrepreneurs d'introduire une nouvelle demande, en cas de prolongement de l'état de crise. Cette mesure va dans le sens d'une simplification administrative et évitera l'application de délais supplémentaires dont l'administration aurait besoin pour traiter et analyser de nouvelles demandes. Ceci permettra également de rassurer les entreprises pour la période à venir, alors que celles-ci doivent déjà commencer à s'organiser pour la sortie progressive de la crise.

La Chambre de Commerce regrette toutefois l'absence de données financières accompagnant le Projet, tout comme le manque de précisions du nouvel article 6 précisant que l'octroi et le versement de l'indemnité se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle. Elle désire être assurée que l'aide proposée ne puisse être limitée par le montant des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, d'une part, parce que ces aides sont indispensables pour les personnes concernées, et d'autre part, parce qu'une limite dans les montants alloués créerait une forte iniquité entre elles.

Il est nécessaire d'ajuster le montant de l'indemnité pour les entreprises n'ayant pas fait l'objet de mesures formelles de fermeture ou de cessation d'activité.

La Chambre de Commerce regrette toutefois que le Projet propose une indemnité d'un montant réduit de 3.000 euros pour les entreprises n'ayant pas fait l'objet de telles mesures, mais ayant subi une perte importante de leur chiffre d'affaires suite aux mesures de confinement, alors que l'arrêt des activités de ces entreprises s'est parfois avéré comme étant total, au vu de l'absence de clientèle.

Ce montant apparaît comme extrêmement insuffisant, alors que les entreprises issues de tous secteurs ayant répondu au sondage de la Chambre de Commerce⁸ estimaient leur besoin médian mensuel à 18.000 euros.

La Chambre de Commerce demande donc aux auteurs du Projet d'ajuster le montant de l'indemnité pour ces entreprises à 5.000 euros également, comme c'est le cas du règlement grand-ducal amendé du 25 mars 2020, précité.

Une présomption réfragable de causalité doit remplacer l'exigence d'une preuve concernant l'existence du lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement des activités de l'entreprise et la crise de Covid-19.

Il n'est plus à démontrer que la pandémie de Covid-19 est, comme l'a souligné l'OMS, une crise sanitaire inédite qui a « *mis l'économie mondiale à l'arrêt et entraîné des perturbations généralisées dans la société* »⁹. Il est donc évident que l'ensemble des acteurs économiques ont nécessairement été impactés par cette crise, et continuent de l'être actuellement.

Au vu de ce constat, la subordination de l'octroi de l'indemnité à la preuve par tout moyen de l'existence d'un lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement des activités

7 Avis 5430PEM du 16 mars 2020 concernant le projet de loi n°7532 relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises en difficulté financière temporaire ; avis complémentaire 5430bisPEM du 18 mars 2020 concernant les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7532 relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire ; avis 5451PEM/LMA du 2 avril 2020 précité ; avis 5455PEM/LMA du 3 avril 2020 concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 5, 6 et 8 de 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 et avis 5459NJE/LMA du 15 avril 2020 concernant le projet de loi n°7559 visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19.

8 Selon l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020, précitée.

9 Lien vers l'allocation liminaire du Directeur général de l'OMS sur le site de l'OMS.

des entreprises n'ayant pas directement fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité et l'état de crise paraît superfétatoire.

D'une part, une telle exigence ne fera que complexifier la constitution du dossier de demande pour les entrepreneurs puisqu'il leur faudra fournir de la documentation supplémentaire pour prouver ce qui est pourtant évident au vu de la crise actuelle. D'autre part, cette exigence contribuera à rallonger les délais de traitement des dossiers de demande par l'administration qui devra vérifier une série de pièces supplémentaires qui, de plus, ne seront pas homogènes puisque la preuve par tout moyen est permise.

La Chambre de Commerce demande donc aux auteurs du Projet sous avis de remplacer cette condition par une présomption réfragable de causalité, afin d'aller vers une simplification administrative et un traitement plus rapide des demandes d'aides.

Un délai pour le versement de l'aide doit être prévu.

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne prévoit pas de délai pour le paiement de l'aide. Pourtant, la survie des entreprises durant cette période de crise dépend en grande partie de la mise à leur disposition rapide de liquidités.

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que les délais actuellement appliqués au traitement des demandes et au paiement des aides précédemment mises en place s'avèrent trop longs et de ce fait, non adaptés aux besoins actuels urgents des entreprises en termes de trésorerie.

La Chambre de Commerce estime donc qu'il serait opportun de prévoir un délai maximum pour le versement de la première indemnité. Un délai de 21 jours, soit 3 semaines à partir de la réception d'une demande complète paraît raisonnable et assurerait que les entreprises disposent des fonds au moment où elles en ont besoin.

Les mesures mises en place dans le cadre de la crise de Covid-19 doivent par ailleurs se montrer flexibles dès le début, au vu de l'incertitude concernant la durée et les conséquences réelles de la crise.

La Chambre de Commerce estime par conséquent qu'il doit être prévu que l'octroi d'indemnités supplémentaires si l'état de crise venait à perdurer puisse être prolongé, y compris au-delà de la période actuellement considérée par le Projet. En effet, les conséquences de la crise réellement constatées sur les entreprises luxembourgeoises pourraient durer encore plusieurs mois après la fin de l'état de crise.

Finalement, concernant l'article 7 alinéa 3 en projet, la Chambre de Commerce estime qu'il n'appartient pas au Ministre seul, de constater les faits entraînant la perte de l'indemnité.

*

La Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord à la proposition de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques formulées ci-avant.

7553/03

N° 7553³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée
en faveur des micro-entreprises et indépendants dans
le cadre de la pandémie du Covid-19**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(12.6.2020)

Par dépêche du 17 avril 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 6 avril 2020 par MM. Léon Gloden, Laurent Mosar et Gilles Roth, députés, et déclarée recevable par la Chambre des députés le 17 avril 2020.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte « coordonné » comparant le texte de la proposition de loi au dispositif résultant du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19.

La prise de position du Gouvernement concernant cette proposition de loi est parvenue au Conseil d'État par dépêche du 11 mai 2020.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été transmis au Conseil d'État par des dépêches des 5 et 7 mai 2020.

Le Conseil d'État note qu'une fiche financière, telle que prévue à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et qui est requise chaque fois que la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les auteurs de la proposition de loi expliquent dans l'exposé des motifs que leur initiative législative vise à étendre le champ d'application du régime d'aide mis en place par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020¹ à des entreprises qui, sans avoir été sous le coup des fermetures ordonnées par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ont néanmoins « *de facto* été forcées d'arrêter leurs activités ». Ces entreprises seraient, selon les auteurs de la proposition, les « oubliés du programme gouvernemental de stabilisation économique ».

Le Gouvernement a soumis au Conseil d'État la considération que le dispositif proposé aurait « perdu son actualité » du fait des régimes d'aides mis en place par voie de règlement grand-ducal, sans cependant préciser lesquelles parmi les aides énumérées – à titre de surcroît simplement exemplatif – dans sa prise de position, seraient « sinon identiques pour tout le moins similaires quant à leurs effets à celles proposées » par les auteurs de la proposition de loi.

Le Conseil d'État constate que les microentreprises affectées par les mesures prises par le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020, sans avoir été expressément visées par une mesure de fermeture

¹ Règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19.

de leurs établissements ou d'arrêt de leur activité, ont pu prétendre à une indemnité d'urgence unique de 5 000 euros à la suite de la modification du règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020 par celui du 24 avril 2020² à condition de pouvoir justifier d'une perte de la moitié de leur chiffre d'affaires entre le 15 avril et le 15 mai 2020. L'aide que les députés auteurs de la proposition de loi proposent d'instituer se distingue du régime mis en place par le gouvernement, notamment par le fait qu'ils prévoient une reconduction mensuelle automatique de l'aide. Le Conseil d'État reviendra sur cet aspect lors de l'examen du paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

La proposition de loi sous examen prend modèle sur le dispositif mis en place par le règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020 dans sa version originale, antérieure au règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée complémentaire en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et portant modification du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19. En adoptant la proposition de loi sous examen, le législateur prendrait ainsi le relais du pouvoir réglementaire qui aura agi, dans un premier temps, sur la base des dispositions de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution et en vertu des pouvoirs exceptionnels qui lui sont conférés par cette disposition. Dans cette perspective, le Conseil d'État rappelle que l'adoption, pendant la période de crise, d'une loi dans une matière et sur les points visés par un règlement grand-ducal fondé sur l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution prive, à partir de l'entrée en vigueur de cette loi, les dispositions réglementaires de leur fondement constitutionnel³. Afin de clarifier que les dispositions du règlement grand-ducal précité du 25 mars 2020 figurent dorénavant dans la loi, il y aurait lieu d'abroger ce règlement concomitamment avec l'entrée en vigueur de la loi proposée⁴. Si cette dernière entrait en vigueur le lendemain de la cessation de l'état de crise, une abrogation formelle ne serait plus nécessaire dans un souci de clarification.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Article 1^{er}.

Le paragraphe 1^{er} entend instituer une aide économique dénommée « indemnité d'urgence certifiée ». Les auteurs du projet de loi n'expliquent pas en quoi, sur la base de quels critères et par qui l'indemnité d'urgence est « certifiée ». Il serait préférable, aux yeux du Conseil d'État, de parler simplement d'une « indemnité d'urgence ».

L'indemnité d'urgence pourra être accordée :

- (i.) aux entreprises commerciales ou artisanales qui (a) ont été obligées de fermer leurs établissements ou d'arrêter leurs activités en application des mesures d'urgence définies dans le contexte de l'état de crise⁵ et (b) répondent aux critères prévus au paragraphe 2 , et
- (ii.) aux entreprises (a) dont les activités ont été « fortement réduites ou anéanties comme cause directe ou indirecte de l'état de crise » et qui (b) répondent aux critères du paragraphe 3.

Pour la définition du premier groupe d'entreprises pouvant bénéficier de l'indemnité, les auteurs du texte renvoient aux interdictions d'exercer certaines activités économiques qui figurent au règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020.

2 Règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée complémentaire en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et portant modification du règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19.

3 Avis du Conseil d'État n° 60.155ac du 23 avril 2020 relatif au projet de loi portant prorogation des délais de dépôt et de publication des comptes annuels, des comptes consolidés et des rapports y afférents durant l'état de crise (doc. parl. n° 7541⁵).

4 Avis du Conseil d'État n° 60.186 du 5 mai 2020 relatif au projet de loi portant prorogation des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales (doc. parl. n° 7566³).

5 L'état de crise a été constaté par 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 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par 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.

La seconde catégorie d'entreprises bénéficiaires, additionnelle par rapport au règlement grand-ducal du 25 mars 2020 dans sa rédaction initiale, est celle des opérateurs économiques dont les « activités ont été fortement réduites ou anéanties comme cause directe ou indirecte de l'état de crise ». Dès lors que la proposition de loi se meut dans une matière réservée à la loi, il appartient au législateur de définir les conditions d'attribution de l'aide avec la précision requise. Les conditions d'octroi et la fixation de subventions et d'aides financières à charge du Trésor constituent en effet des matières qui relèvent de la loi formelle selon l'article 103 de la Constitution⁶. Le Conseil d'État rappelle que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le législateur. Il en découle que le législateur ne saurait se dessaisir de ces matières⁷. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il est nécessaire, mais également suffisant, que le législateur ait défini les éléments essentiels de la matière, les éléments moins essentiels pouvant être relégués au pouvoir exécutif⁸. La loi doit dès lors définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire de la part de l'Administration⁹. En l'espèce, les auteurs ont omis de préciser quelles sont les « activités » des entreprises à prendre en compte pour l'attribution de l'indemnité par le ministre compétent, et ce alors qu'il y a lieu de noter que la crise peut avoir affecté de manière très différente les activités variées qu'une entreprise peut déployer (par exemple, l'activité de développement, l'activité de production, l'activité de commercialisation, voire l'activité de gestion administrative). Ils n'ont également pas précisé où se situe le seuil au-delà duquel une activité doit être considérée comme étant « fortement réduite », ce qui permet à l'entreprise de postuler au bénéfice de l'aide. La condition d'un lien de causalité « directe ou indirecte » est pareillement imprécise. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif proposé.

Le rappel que « l'indemnité est soumise au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission » est superfétatoire et peut être omis.

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 1^{er} instituent deux « indemnités » sous la forme d'une subvention en capital. En l'absence d'une disposition interdisant le cumul des deux indemnités, le Conseil d'État s'interroge sur leur articulation. Il semblerait que les entreprises, dont l'activité n'a pas été prohibée dans le cadre des mesures prises pour lutter contre la pandémie de Covid-19, ne peuvent prétendre qu'à la seule indemnité instituée par le paragraphe 3. Celles qui ont été affectées par une limitation des activités économiques au sens du règlement précité du 18 mars 2020 paraissent en revanche pouvoir cumuler l'indemnité du paragraphe 2 avec celle du paragraphe 3 si leur activité a été anéantie ou fortement réduite.

Les auteurs proposent de faire dépendre l'attribution de l'aide instituée au paragraphe 3 d'une « démonstration », à faire par l'entreprise « par tout moyen », de l'existence d'un « lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement de leurs activités et l'état de crise ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce dispositif en raison de son imprécision. Il renvoie à ses développements à l'endroit du point ii) du paragraphe 1^{er}.

Les auteurs de la proposition expliquent qu'ils ont, à dessein, omis toute référence à la nécessité de disposer d'une autorisation d'établissement pour l'exercice de l'activité interdite ou affectée par l'état de crise, au motif qu'une telle exigence « semble exclure certaines entreprises qui remplissent toutes les autres conditions ». Plutôt que d'omettre toute exigence de ce type – ce qui pourrait amener l'État à venir en aide à des entreprises exploitées en toute illégalité –, le Conseil d'État propose au législateur de prévoir simplement que l'entreprise bénéficiaire doit « remplir les conditions légales pour exercer son activité économique ». Une formule similaire a fait ses preuves dans le droit des marchés publics¹⁰.

Les auteurs entendent, au moyen du paragraphe 4 de l'article sous examen, reconduire automatiquement (« sans qu'une nouvelle demande doive être introduite ») les aides d'urgence « si l'état de

6 Avis du Conseil d'État n° 60.042 du 20 décembre 2019 relatif au projet de loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement (doc. parl. n° 7495¹, p. 3).

7 Avis du Conseil d'État n° 53.378 du 12 novembre 2019 relatif à la proposition de loi pour une finance durable et modifiant la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif (doc. parl. n° 7433², p. 2).

8 Arrêts n°s 132/18 et 133/18 du 2 mars 2018 de la Cour constitutionnelle (Mém. A – n°s 196 et 197 du 20 mars 2018).

9 Avis du Conseil d'État n° 52.884 du 24 mars 2020 portant modification de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois (doc. parl. n° 7329³, p.9).

10 « En tout état de cause, les marchés ne peuvent être adjugés qu'aux opérateurs économiques qui, au jour de l'ouverture de la soumission, remplissent les conditions légales pour s'occuper professionnellement de l'exécution des travaux, de la livraison des fournitures ou de la prestation des services qui font l'objet du contrat. » (Art. 28, paragraphe 2, de la modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics (extrait)).

crise perdue au-delà du 30 avril 2020 [ou] au-delà du 31 mai 2020 ». La reconduction proposée s'oppose cependant au caractère explicitement « forfaitaire [...] par entreprise unique » des aides prévues aux paragraphes 2 et 3, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de l'incohérence du dispositif, qui est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État ne comprend par ailleurs pas l'automatisme voulu par les auteurs de la proposition de loi. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 4 signifierait qu'une fois qu'elles ont bénéficié d'une aide, les entreprises continuent de la toucher du seul fait que « l'état de crise perdue », sans aucune vérification que l'activité de l'entreprise est toujours affectée par l'état de crise.

Le paragraphe 5 propose d'exempter les « indemnités » payées au titre de la loi proposée de tout impôt. Cette disposition ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2.

Le point 1^o étend une série d'exclusions figurant également à l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis. Sur le fond, cette disposition ne suscite pas d'observation. Toutefois, la référence à cette disposition pourrait être améliorée en distinguant plus clairement l'exclusion visant les secteurs repris aux paragraphes 2 et 4 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 20 décembre 2019 et l'exclusion visant les aides à l'exportation dont parle le paragraphe 3 de cet article.

Le point 2^o écarte du bénéfice des aides les entreprises ayant été condamnées, de manière répétée, pour des infractions en matière de droit social et de droit du travail. Une disposition similaire figure à l'article 9 de la loi précitée du 20 décembre 2019. Toutefois, les auteurs de la proposition de loi ont omis la précision que l'exclusion ne vaut que pour une durée de trois ans à compter de la seconde condamnation. Le Conseil d'État donne à considérer que l'omission de la limitation dans le temps pourrait conduire à exclusion du régime d'aide des entreprises condamnées des années en arrière et qui se sont conformées à la loi depuis lors. Le Conseil d'État préconise, dès lors, la reprise intégrale de la formule de l'article 9, paragraphe 5, de la loi précitée du 20 décembre 2019.

Au point 3^o, les auteurs entendent exclure du bénéfice de l'aide les entreprises « qui ont été sanctionnées en raison d'une infraction aux mesures définies par règlement grand-ducal dans le cadre de l'état de crise ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition en raison de son imprécision, source d'insécurité juridique. Il n'est en effet pas clair de quelles « infractions » et de quelles « mesures » il s'agit, ni à quelles « sanctions » les auteurs entendent faire référence. S'il devait s'agir d'une référence aux sanctions administratives prévues à l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020, le Conseil d'État renvoie aux observations faites dans son avis de ce jour à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de loi n^o 7580 ayant pour objet la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur de certaines entreprises commerciales et artisanales dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

Article 3.

La disposition sous examen prescrit les démarches que doivent accomplir les entreprises désireuses de bénéficier d'une des indemnités prévues à l'article 1^{er}.

Le point 1^o ne donne pas lieu à observation.

Au point 2^o, la notion d'« entreprise unique » est à préciser par l'ajout des termes « telle que définie à l'article 1^{er} ».

Au point 3^o, le Conseil d'État propose de remplacer la production d'une « attestation d'absence de condamnation » par la production d'un extrait du casier judiciaire.

Article 4.

En soumettant les indemnités aux dispositions de l'article 6 de la loi précitée du 20 décembre 2019, la proposition de loi assure l'inscription des indemnités accordées sur le fondement de la future loi sur le registre central des aides de minimis. Cette disposition, indispensable pour assurer le respect des plafonds prévus pour ce type d'aides, ne donne pas lieu à observation.

Article 5.

L'alinéa 1^{er} autorise le cumul des indemnités instituées par la proposition de loi avec d'autres aides de minimis dans les limites des plafonds fixés par l'Union européenne.

L'article 3 du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis prévoit en effet un plafonnement du montant total des aides de minimis octroyées par un État membre à une entreprise unique à 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux en général et à 100 000 euros si l'entreprise est active dans le secteur du transport de marchandises. Comme ces plafonds sont repris à l'article 3 de la loi précitée du 20 décembre 2019, il serait préférable de renvoyer à cette loi.

Dans la mesure où la proposition de loi institue plusieurs indemnités et le règlement de la Commission européenne prévoit plusieurs plafonds distincts, les mots « indemnité » et « plafond » sont à mettre au pluriel.

L'alinéa 2 entend exclure du bénéfice du régime d'aides que la proposition de loi entend instituer « le bénéficiaire d'une indemnité d'urgence du même type allouée en vertu d'un règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État peut comprendre le souci des auteurs d'assurer que l'indemnité nouvellement créée ne puisse pas être cumulée avec celles déjà accordées pour les mêmes motifs en exécution d'un règlement grand-ducal adopté durant l'état de crise, mais la mise en œuvre est inadéquate. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif proposé, étant donné que les notions d'« indemnité d'urgence du même type » et d'indemnité « allouée en vertu d'un règlement grand-ducal » manquent de précision et sont source d'insécurité juridique. Afin de lever cette opposition formelle, les auteurs devraient viser spécifiquement les aides dont l'obtention rend les entreprises inéligibles au nouveau régime.

Dès lors que les aides que les auteurs proposent d'instituer sont globalement plus généreuses que celles prévues par le règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie Covid-19, ne serait-il pas plus cohérent de prévoir une règle de non-cumul et de permettre ainsi aux entreprises de prétendre au paiement d'un complément ?

Par ailleurs, il y aurait, en tout état de cause, lieu de viser « les indemnités d'urgence instituées par la présente loi », puisque la loi propose d'instituer plusieurs aides.

Articles 6 à 8

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Il y a lieu de faire abstraction des termes « Article unique. » et de supprimer les guillemets entourant le texte de la proposition de loi sous examen.

Il y a lieu d'avoir recours à la terminologie consacrée en la matière, telle qu'elle résulte de l'article 2, point 17, de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et de l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, pour écrire « microentreprise » en un mot et sans trait d'union.

Lors des renvois, les différents éléments du dispositif auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, par exemple : « l'article 2, point 17, de la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe, les parenthèses entourant le numéro du paragraphe sont à omettre.

Lorsqu'il est renvoyé à un premier article, les lettres « er » sont à faire figurer en exposant après le chiffre « 1 », pour écrire « article 1^{er} ».

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace. Partant, il y a lieu d'écrire, par exemple, à l'article 2 respectivement « 5 000 euros » et « 15 000 euros ».

Il y a lieu de faire figurer la forme abrégée « Art. » et le numéro d'article en gras, pour écrire : « **Art. X.** »

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o,...).

Au paragraphe 1^{er}, point i), il y a lieu d'écrire « règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par 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, ci-après « état de crise », [...] ».

Au paragraphe 5, il y a lieu de renvoyer de manière précise aux paragraphes visés.

Article 2

À l'article 2, point 1^o, alinéa 2, le terme « alors » est à supprimer.

Article 5

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « [...] de l'article 1^{er}, paragraphe 4, ~~de la présente loi~~, [...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 12 juin 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7549/04, 7551/04, 7552/02, 7553/04,
7554/04, 7556/04

N° 7549⁴

N° 7551⁴

N° 7552²

N° 7553⁴

N° 7554⁴

N° 7556⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

**instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer
dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19**

PROPOSITION DE LOI

**portant suspension pendant la durée de l'état de crise des
loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage profes-
sionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

PROPOSITION DE LOI

**ayant pour objet de déclarer irrecevable pendant la durée de
l'état de crise et les deux mois qui suivent, les demandes en
faillite sur assignation à l'égard des entreprises en difficultés
financières en raison de la pandémie du COVID-19**

PROPOSITION DE LOI

**portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée
en faveur des micro-entreprises et indépendants dans
le cadre de la pandémie du Covid-19**

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu**

PROPOSITION DE LOI

instituant des dispositions transitoires concernant les contrats de crédits à la consommation dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (18.8.2020).....	2
2) Prise de position du Gouvernement (11.5.2020).....	2

*

DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(18.8.2020)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement à l'égard des propositions de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,
Ministre d'État*

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*

Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(11.5.2020)

Les six propositions de loi ont toutes perdues de leur actualité alors que le Gouvernement a entre-temps adopté tout un éventail d'initiatives et de mesures sinon identiques pour tout le moins similaires quant à leurs effets à celles proposées par leurs auteurs respectifs.

Citons à titre d'exemple :

- l'indemnité d'urgence pour indépendants,
- l'aide financière directe non-remboursable et défiscalisée,
- la subvention en capital sous forme d'une avance remboursable pour les entreprises en difficultés financières,
- la procédure accélérée en matière de chômage partiel,
- les reports de paiement en matière fiscale et de cotisations sociales,
- la suspension des délais juridictionnels et autres,
- le moratoire accordé par certaines banques sur le remboursement des prêts existants,
- l'assouplissement des conditions de remboursement des prêts et crédits SNCI,
- le remboursement anticipé de la TVA,

- l’annulation des avances fiscales pour les deux premiers trimestres,
- les délais de paiement d’échéances fiscales de 4 mois,
- les mesures pour indépendants au niveau du paiement des cotisations sociales,
-

En ce qui concerne la proposition de loi instituant des dispositions transitoires concernant les contrats de crédits à la consommation dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19 (n° doc. parl. : 7556), l’auteur propose un cadre légal qui permette d’échelonner le paiement des intérêts débiteurs et de la dette de trois mois au profit des personnes physiques, ménages et micro-entreprises ayant subi des difficultés de remboursement de leurs crédits en raison du Covid-19. Comme le mécanisme préconisé entend intervenir, en les régulant, les effets d’un lien contractuel de droit privé dûment instauré, qui de surcroît nécessite un accord entre parties pour la mise en oeuvre de cet échelonnement, le Gouvernement, tout en n’étant pas persuadé de la plus-value qu’apporterait un tel dispositif légal, préfère laisser ce type d’arrangement aux parties et renvoie notamment au moratoire accordé par certaines banques de la place financière.

En ce qui concerne la proposition de loi ayant pour objet de déclarer irrecevable pendant la durée de l’état de crise et les deux mois qui suivent, les demandes en faillite sur assignation à l’égard des entreprises en difficultés financières en raison de la pandémie du COVID-19 (n° doc. parl. : 7552), le Gouvernement prend note que les auteurs veulent prolonger de deux mois les mesures réglementaires arrêtées par règlement grand-ducal en ce qui concerne le droit de la faillite pendant la crise. Étant donné qu’entretemps que le Gouvernement a su déployer un important dispositif d’aides financières aux entreprises ayant pour finalité de pérenniser leurs activités et leur éviter de devoir procéder au dépôt de bilan, le Gouvernement ne partage pas la démarche des auteurs. En effet, la suspension d’un délai, fut-elle de trois mois en tout, ne permet pas de résoudre le problème de liquidité apparent en temps de crise qui est supposé à la base de la menace de tomber en faillite.

En ce qui concerne la proposition de loi modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu (n° doc. parl. : 7554) qui vise un allègement fiscal au profit des entreprises de moins de dix salariés, le Gouvernement permet de renvoyer à son programme de stabilisation de l’économie spécialement dédié à limiter les effets de la crise du Covid-19 en venant en aide aux entreprises par des aides financières directes non-imposables. Partant, le Gouvernement ne partage pas la démarche des auteurs.

La proposition de loi instituant des dispositions transitoires concernant les baux à loyer dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19 (n° doc. parl. : 7549), ainsi que la proposition de loi portant suspension pendant la durée de l’état de crise des loyers relatifs aux baux commerciaux et à usage professionnel et modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu (n° doc. parl. : 7551), tendent, pour la première, à interdire toute résiliation par le bailleur d’un bail d’habitation ou à ferme pour non-paiement du loyer pendant la crise et, pour la seconde, à suspendre le paiement des loyers commerciaux et à usage professionnel pendant les mois de crise. Le Gouvernement rappelle que contrairement aux auteurs, le choix politique qu’il a adopté face au paiement des loyers pendant la crise est de favoriser et de soutenir par préférence l’arrangement entre parties au contrat, ainsi que la mise en place de régimes d’aides financières dédiées au paiement des frais courants dont les loyers plutôt que de décaler simplement le problème vers l’après crise sans pour autant régler le problème au niveau des revenus de remplacement.

La proposition de loi portant introduction d’une indemnité d’urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19 (n° doc. parl. : 7553) de 5.000, respectivement 3.000 euros avec renouvellement automatique en cas continuation de la crise en mai et juin 2020, cadre avec le régime d’aides financières mis place depuis par le Gouvernement de sorte que le dispositif a perdu son actualité.

Luxembourg, le 11 mai 2020

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7553/05

N° 7553⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19

* * *

**RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
A LA MINISTRE DELEGUEE AUPRES DU PREMIER MINISTRE,
CHARGEE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(1.12.2023)

Madame la Ministre déléguée,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 01.12.2023 la proposition de loi portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19 – N°7553 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Madame la Ministre déléguée, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Claude WISELER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau