

N° 7581⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**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**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES
ET DU TOURISME**

(19.6.2020)

La Commission se compose de : Mme Simone BEISSEL, Président-Rapporteur ; Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, Mme Nancy ARENDT, Mme Tess BURTON, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, Mme Stéphanie EMPAIN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, Mme Carole HARTMANN, M. Roy REDING, M. Gilles ROTH, M. Marc SPAUTZ, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 13 mai 2020, le projet de loi n° 7581 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Classes moyennes. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, ainsi que les fiches financière et d'évaluation d'impact.

Les corporations ont publié leurs avis comme suit :

- la Chambre des Métiers le 15 mai 2020 ;
- la Chambre de Commerce le 18 mai 2020.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 12 juin 2020.

Le 16 juin 2020, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme a désigné son président, Madame Simone Beissel, comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la commission a examiné le projet de loi et les avis rendus.

Le 19 juin 2020, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

Au vu de l'évolution de la propagation du virus dit « Coronavirus », désigné par « Covid-19 », le Gouvernement a déclaré conformément à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution l'état de crise en date du 18 mars 2020, confirmé par la Chambre des Députés en date du 21 mars dernier pour une durée de 3 mois. L'état de crise prendra fin le 24 juin 2020.

Le présent projet de loi a pour objet de maintenir en place, à titre temporaire, une aide financière d'urgence qui a été créée dans l'urgence, pendant l'état de crise, en faveur des travailleurs indépendants. Il s'inscrit dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie visant à soutenir les entreprises et les indépendants impactés par la crise du coronavirus Covid-19.

L'aide, dénommée « indemnité d'urgence certifiée », a été créée alors que le cadre législatif en place ne comportait aucun instrument qui aurait permis au Gouvernement d'apporter un soutien financier aux commerçants, artisans et travailleurs intellectuels exerçant en tant qu'indépendants qui se trouvaient en difficultés financières suite aux conséquences de la pandémie Covid-19. En effet, ni la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises, ni la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis n'auraient pu servir de base légale pour accorder une telle aide.

Dans la mesure où le règlement grand-ducal qui a instauré cette aide cesse ses effets avec la fin de l'état de crise telle que fixée par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise, et considérant des avis récents du Conseil d'Etat, la voie législative est le seul moyen permettant d'assurer que des aides puissent encore être sollicitées après la fin de l'état de crise.

L'aide qu'il est proposé de reconduire par le biais du présent projet de loi est l'indemnité d'urgence certifiée qui a été mise en place par le règlement grand-ducal du 6 mai 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 15 mai 2020, la Chambre des Métiers salue expressément la reconduction de l'aide mise en place par le règlement grand-ducal du 6 mai 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19.

La chambre professionnelle insiste cependant sur la nécessité de recourir encore à d'autres dispositifs, afin de préserver le tissu économique de l'Artisanat et elle se permet de renvoyer dans ce contexte à ses 36 propositions publiées le 30 avril 2020 dans un document intitulé « Plan global de relance des activités dans l'Artisanat ».

3.2) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 18 mai 2020, la Chambre de Commerce salue la mise en place d'une aide additionnelle à destination des travailleurs indépendants, plus conséquente que l'aide de 2.500 euros accordée dans une première phase par 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.

La chambre professionnelle estime cependant que le projet de loi devrait aller plus loin et prévoir la possibilité de nouveaux versements de l'indemnité pour les mois à venir qui continueront d'être empreints par la crise économique.

De plus, la Chambre de Commerce estime que l'indemnité de 2.500 euros devrait faire l'objet des mêmes mesures.

Dans son avis, la chambre professionnelle estime également que le critère ayant trait à la prise en compte du revenu professionnel du travailleur indépendant ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales devrait être assoupli et que les travailleurs indépendants ayant cotisé sur plus de deux fois et demi du salaire social minimum devraient également recevoir le montant maximum de l'aide et non être inéligibles.

Finalement, elle juge nécessaire de prévoir un délai maximum sous lequel un entrepreneur ayant fait sa demande doit obtenir une réponse.

3.3) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 12 juin 2020, le Conseil d'Etat s'interroge tout d'abord sur l'opportunité d'introduire par voie législative un régime qui ne s'appliquera que pendant environ trois semaines.

Dans ces considérations générales, la Haute Corporation constate que le présent projet de loi diverge du projet de loi n° 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 de Covid-19, dans lequel il est proposé d'exclure du nouveau régime d'aide les entreprises ayant déjà introduit une demande d'aide sur la base des règlements grand-ducaux adoptés durant l'état de crise. Le Conseil d'Etat peut, à ce propos, d'ores et déjà marquer son accord quant à l'introduction d'une disposition similaire excluant du champ d'application de la loi en projet, les travailleurs indépendants ayant déjà introduit une demande d'indemnité sur la base du règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020.

Au paragraphe 2 de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat propose de préciser à la phrase introductive que le régime d'aide s'adresse à « toute personne physique ». Aux points 2° et 3° du même paragraphe, il propose de remplacer les mots « et titulaire de l'autorisation d'établissement » par la formule « à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement ».

Concernant la condition sub. 2° de l'article 3, le Conseil d'Etat propose de remplacer la condition que le travailleur indépendant « dispose des autorisations et agréments nécessaires » par celle que le travailleur doit « remplir les conditions légales pour exercer son activité économique en tant que travailleur indépendant ».

Le Conseil d'Etat demande aussi à adapter le point 3° de l'article 5 comme suit : « 3° les documents attestant que le travailleur indépendant remplit les conditions légales pour exercer son activité économique en tant qu'indépendant ; ».

Concernant le point 4° du même article qui demande au travailleur indépendant « une attestation de l'absence de condamnation visée à l'article 2, paragraphe 2 ; » le Conseil d'Etat demande de remplacer le terme « attestation » par les termes « déclaration sur l'honneur » afin qu'il soit clair que l'indépendant peut lui-même établir ce document.

A l'article 6, le Conseil d'Etat juge superfétatoire le rappel que 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.

Finalement, le Conseil d'Etat considère que l'application des dispositions du présent projet de loi devra être immédiate et propose dès lors de changer l'article 10 comme suit : « Art. 10. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé initial a été légèrement adapté.

Cette modification a été proposée par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses observations d'ordre légistique. Elle a été reprise intégralement par la Commission des Classes moyennes et du Tourisme (ci-après désignée par « la commission »).

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine l'objet du dispositif légal et en délimite le champ d'application.

C'est à escient que la commission n'a pas modifié, tel que proposé par le Conseil d'Etat à l'encontre du paragraphe 1^{er}, la désignation de l'aide et a maintenu le terme « certifiée » (indemnité d'urgence certifiée). Ce nom tient compte de la spécificité de cette subvention qui est défiscalisée. En outre, cette désignation a déjà été employée dans le règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020 qui a créé cette indemnité. Il s'agit ainsi de souligner également la continuité entre ces deux dispositifs, réglementaire et légal.

Compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat, la commission a apporté des modifications au niveau du paragraphe 2 de l'article 1^{er}. Le Conseil d'Etat estime que le texte gouvernemental gagnerait en clarté, s'il était précisé au paragraphe 2 que ne sont visées que les personnes physiques.

La commission a également repris, tel que proposé par le Conseil d'Etat, la formulation « à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement » en remplacement de

la formulation « et titulaire de l'autorisation d'établissement ». En effet, cette formulation correspond, d'une part, à la formulation de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du Code de la sécurité sociale et, d'autre part, l'autorisation d'établissement est délivrée aux entreprises qui sont des personnes morales en considération de la personne physique de leur dirigeant et non au dirigeant lui-même.

Article 2

L'article 2 énumère une série d'exclusions du champ d'application de la loi.

Quant au fond, les deux paragraphes qui composent cet article ne suscitent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. La commission s'est limitée à faire siennes les propositions d'ordre légistique exprimées dans l'avis du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 fixe quatre conditions que doit remplir le travailleur indépendant, tel que défini à l'article 1^{er}, pour pouvoir bénéficier de l'indemnité.

La commission a reformulé, tel que proposé par le Conseil d'Etat, le libellé initial des deux premiers points de cet article. La nouvelle formulation du point 2° est celle qui est employée dans le droit des marchés publics.

Article 4

L'article 4 détermine la forme et le montant de l'aide. Il s'agit d'une subvention en capital forfaitaire unique. Le montant dépend du revenu professionnel augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension du travailleur indépendant.

Quant au fond, l'article 4 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. La commission s'est limitée à faire siennes les propositions d'ordre légistique exprimées dans l'avis du Conseil d'Etat.

Article 5

L'article 5 précise la démarche à suivre pour introduire la demande d'obtention de l'indemnité.

La commission a reformulé les points 3° et 4°, tels que proposés par le Conseil d'Etat. La reformulation du point 3° est à voir en relation avec la reformulation de l'article 3, point 2°.

Concernant la condition évoquée au point 3°, la commission tient à préciser que les autorisations d'établissement émises par le Ministre des Classes moyennes ne sont pas visées, mais d'autres autorisations ou agréments dont le Ministre des Classes moyennes n'est pas à même de vérifier l'existence de son propre chef.

A l'encontre du point 4°, le Conseil d'Etat a proposé de remplacer la production d'une « attestation d'absence de condamnation », formulation issue de la pratique administrative, par la production d'un extrait du casier judiciaire, sinon de remplacer le terme « attestation » par les termes « déclaration sur l'honneur ». La commission a pris cette dernière option, puisque c'est de quoi il s'agit en réalité : l'indépendant peut lui-même établir ce document. L'option prise d'une déclaration sur l'honneur s'explique par la situation d'urgence dans laquelle ces demandes sont traitées.

Article 6

L'article 6 regroupe des règles de cumul concernant différentes aides publiques.

La commission a partagé l'avis du Conseil d'Etat considérant le premier alinéa initial comme superfétatoire.

Elle a également fait sienne sa proposition de renvoyer au niveau de l'ancien alinéa 3, devenu l'alinéa 2, à la loi dite « de minimis » du 20 décembre 2019 plutôt qu'au règlement européen afférent.

In fine, la commission a complété cet article, tel que proposé par le Conseil d'Etat, d'une disposition anti-cumul avec l'aide que le travailleur indépendant aurait pu percevoir sur base du règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020. Ainsi, aucun doute n'est plus permis en ce qui concerne l'intention des auteurs du projet de loi qui est de prolonger le délai pour l'introduction de l'aide mise en place par le règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020 et non pas de créer une nouvelle aide.

Article 7

L'article 7 précise que l'octroi et le versement des indemnités prévues se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 8

L'article 8 prévoit la possibilité d'exiger la restitution de l'indemnité accordée indûment.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 9

L'article 9 applique aux personnes qui ont obtenu des avantages prévus par le présent dispositif sur base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets les peines de l'escroquerie prévue à l'article 496 du Code pénal.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 10

L'article 10 fixe la date d'entrée en vigueur de la loi.

Initialement, le projet de loi prévoyait une entrée en vigueur « au jour où 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 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise, prend fin. ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat, renvoyant à ses considérations générales, a proposé de fixer l'entrée en vigueur de la loi au jour de sa publication au Journal officiel. La commission a fait sienne cette proposition. L'entrée en vigueur différée initialement prévue comportait le risque de conduire à un vide juridique non souhaité entre le moment où le règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020 sera privé de son fondement constitutionnel et le jour où la future loi prendra son effet.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7581 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI 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

Art. 1^{er}. (1) L'Etat, représenté par le ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer une indemnité d'urgence certifiée, appelée par la suite « indemnité », aux travailleurs indépendants en difficulté financière temporaire.

(2) Par travailleur indépendant au sens de la présente loi, on entend toute personne physique qui, à titre principal, soit :

- 1° exerce pour son propre compte une activité professionnelle ressortissant à la Chambre des métiers ou à la Chambre de commerce ou une activité professionnelle ayant un caractère principalement intellectuel et non commercial ;
- 2° détient plus de 25 pour cent des parts sociales d'une société en nom collectif, d'une société en commandite simple ou d'une société à responsabilité limitée ayant pour objet une activité visée au point 1° à condition qu'il s'agisse de la personne sur laquelle repose l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;

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

Art. 2. (1) Sont exclus du champ d'application de la présente loi les travailleurs indépendants qui exercent les activités et professions suivantes :

1° les activités relevant des secteurs mentionnés à l'article 1^{er}, 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 activités visées à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi précitée du 20 décembre 2019.

Lorsque le travailleur indépendant exerce ses activités à la fois dans un ou plusieurs des secteurs mentionnés l'article 1^{er}, 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 des secteurs d'activités mentionnés à l'article 1^{er}, seules ces dernières activités peuvent être considérées comme éligibles sous réserve d'assurer une séparation des activités ou une distinction des coûts ;

2° les médecins, les psychothérapeutes et les professionnels de santé relevant de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé ;

3° les artistes professionnels indépendants et les intermittents du spectacle relevant 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 ;

4° les activités financières et d'assurance, à l'exception des activités des agents et courtiers d'assurance visées à l'annexe I, section K, du règlement (CE) N° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) No 3037/90 du Conseil ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques ;

(2) Sont également exclus du champ d'application de la présente loi 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.

Art. 3. L'indemnité ne peut être accordée que pour autant que les conditions énoncées ci-après soient remplies :

1° la preuve de l'affiliation au Centre commun de la sécurité sociale au titre de travailleur indépendant à la date du 15 mars 2020 ;

2° remplit les conditions légales pour exercer son activité économique en tant que travailleur indépendant ;

3° le revenu professionnel du travailleur indépendant ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2019 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par organisme d'assurance pension doit être supérieur ou égal à la moitié du salaire social minimum et ne doit pas dépasser le montant de deux fois et demi le salaire social minimum ;

4° le travailleur indépendant rencontre des difficultés financières temporaires qui ont un lien de causalité direct avec la pandémie Covid-19.

Art. 4. (1) L'indemnité prend la forme d'une subvention en capital forfaitaire unique par travailleur indépendant. Le montant de l'indemnité est fixé conformément aux dispositions du paragraphe 2.

(2) Le montant de l'indemnité est déterminé en fonction du revenu professionnel ayant servi de base de calcul pour les cotisations sociales pour l'année 2019 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension.

Le montant de l'indemnité s'élève à :

1° 3 000 euros si le revenu professionnel déterminé est, au moins, supérieur ou égal à la moitié du salaire social minimum et, au plus, inférieur ou égal à une fois et demie le salaire social minimum ;

2° 3 500 euros si le revenu professionnel est, au moins, supérieur à une fois et demie le salaire social minimum et, au plus, inférieur ou égal à deux fois le salaire social minimum ;

3° 4 000 euros si le revenu professionnel est, au moins, supérieur à deux fois le salaire social minimum et, au plus, inférieur ou égal à deux fois et demi le salaire social minimum.

(3) L'indemnité est exempte d'impôts.

Art. 5. Une demande d'indemnité doit être soumise au ministre sous forme écrite pour le 15 juillet 2020 au plus tard et contenir les pièces et informations suivantes:

- 1° un certificat d'affiliation à la sécurité sociale ;
- 2° un document renseignant l'assiette des cotisations sociales et accompagné, s'il y a lieu, d'un certificat de pension pour l'année 2019 ;
- 3° les documents attestant que le travailleur indépendant remplit les conditions légales pour exercer son activité économique en tant qu'indépendant ;
- 4° une déclaration sur l'honneur de l'absence de condamnation visée à l'article 2, paragraphe 2 ;
- 5° une déclaration des autres aides de minimis reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

Art. 6. 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.

L'indemnité peut être cumulée avec d'autres aides de minimis à condition de ne pas dépasser le plafond prévu à l'article 3 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide de minimis.

Par dérogation à l'alinéa 2, l'indemnité ne peut être cumulée avec une indemnité allouée sur la base du règlement grand-ducal du 6 mai 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19.

Art. 7. L'octroi et le versement de l'indemnité se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Art. 8. Le bénéficiaire doit rembourser l'indemnité lorsque, après son octroi, une incompatibilité de l'indemnité 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. 9. 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.

Art. 10. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 19 juin 2020

Le Président-Rapporteur,
Simone BEISSEL

