

**N° 7745<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI****ayant pour objet la mise en place d'un nouveau 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**

(25.1.2021)

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 12 janvier 2021, le projet de loi n° 7745 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.

Le 13 janvier 2021, 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, le dispositif projeté a été présenté aux membres de la commission par Monsieur le Ministre.

Les corporations ont publié leurs avis comme suit :

- la Chambre des Métiers le 12 janvier 2021, suivi d'un avis complémentaire le 17 janvier 2021 ;
- la Chambre de Commerce le 15 janvier 2021 ;
- la Chambre des Salariés le 20 janvier 2021.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 19 janvier 2021.

Le 22 janvier 2021, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme a examiné l'avis du Conseil d'Etat, les avis des chambres professionnelles ainsi qu'une proposition d'amendement introduite par le groupe politique CSV.

Le 25 janvier 2021, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme a adopté le présent rapport.

\*

## **2) OBJET DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi s'inscrit dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie visant à soutenir les entreprises et les indépendants impactés par la pandémie Covid-19.

Il a pour objet d'instaurer une nouvelle aide financière en faveur des commerçants, artisans et travailleurs intellectuels exerçant en tant qu'indépendants, qui rencontrent des difficultés financières en relation avec la pandémie Covid-19.

Cette nouvelle aide, à l'instar des deux aides qui avaient été créées en faveur des travailleurs indépendants en avril et mai 2020, vise à combler l'absence de dispositif permettant aux travailleurs indépendants de bénéficier d'un revenu de remplacement dans une situation de crise économique telle que celle à laquelle nous sommes confrontés actuellement.

L'aide mise en place par ce projet de loi prend la forme d'une indemnité unique non remboursable et non imposable. Elle est réservée aux personnes qui ont le statut d'indépendant à titre principal et qui sont affiliées en tant que tel à la sécurité sociale.

Le montant de la nouvelle aide varie en fonction de la tranche de revenu cotisable dans laquelle la personne se situe. Ainsi, un travailleur indépendant avec un revenu professionnel situé entre un tiers et 1,5 fois le salaire social minimum a droit à une indemnité de 3.000 euros. Un travailleur indépendant avec un revenu professionnel situé entre 1,5 et 2 fois le salaire social minimum a droit à une indemnité de 3.500 euros. Finalement, un travailleur indépendant avec un revenu professionnel situé entre 2 et 2,5 fois le salaire social minimum a droit à une indemnité de 4.000 euros.

\*

## **3) AVIS**

### **3.1) Avis de la Chambre des Métiers**

Dans son avis du 12 janvier 2021, la Chambre des Métiers salue expressément cette nouvelle aide car les indépendants n'auraient, selon elle, pas pu bénéficier à de nombreuses occasions de la plupart des aides étatiques pour faire face aux difficultés financières engendrées par les mesures de lutte prises contre la pandémie et ne sont pas éligibles au chômage partiel.

La chambre professionnelle insiste également sur la nécessité de rendre cette aide unique accessible à tous les indépendants de l'Artisanat, y inclus ceux qui bénéficient actuellement d'une dispense du Centre commun de la sécurité sociale en ce qui concerne le paiement de cotisations sociales.

Finalement, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'introduire par le biais d'un projet de loi spécifique une mesure pérenne visant à créer une base légale en vue d'un revenu de remplacement au profit des indépendants en cas de crise sanitaire et économique future.

Dans son avis complémentaire du 17 janvier 2021, la Chambre des Métiers se réjouit de la définition d'un seuil inférieur plus réduit que celui appliqué dans le cadre des aides directes octroyés par la loi du 20 juin 2020 relative à l'introduction d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants, à savoir le seuil d'un tiers du salaire social minimum (SSM) au lieu d'un seuil de 0,5 fois le SSM en 2020. En revanche, en ce qui concerne les travailleurs indépendants appartenant à la tranche de revenu professionnel situé entre 2 et 2,5 fois le SSM, la Chambre des Métiers propose de ne pas prévoir de plafond supérieur de 2,5 fois le SSM, mais d'élargir le groupe d'indépendants pouvant toucher une indemnité de 4.000 euros en considérant dans cette tranche tous les indépendants ayant un revenu professionnel situé au-dessus de 2 fois le SSM.

### **3.2) Avis de la Chambre de Commerce**

Dans son avis, la Chambre de Commerce salue l'objectif du projet de loi qui vise à soutenir les travailleurs indépendants. Elle estime cependant qu'il devrait aller plus loin et prévoir la possibilité de versements récurrents.

La Chambre de Commerce salue également l'élargissement de l'accès à la tranche inférieure de l'aide à davantage de travailleurs indépendants. Cependant, elle demande à ce qu'un élargissement se fasse aussi au niveau de la tranche supérieure de l'aide, par l'ouverture de celle-ci aux travailleurs indépendants ayant cotisé sur plus de 2,5 fois le salaire social minimum.

Finalement, cette chambre professionnelle juge nécessaire de prévoir un délai maximal sous lequel un entrepreneur ayant fait sa demande doit obtenir une réponse.

### 3.3) Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis, la Chambre des Salariés marque son accord avec le projet de loi sous réserve de quelques remarques.

Ainsi, la Chambre des Salariés constate que le montant de l'aide est très faible et ne permettra pas forcément au travailleur indépendant de faire face à ses pertes endurées. La Chambre des Salariés est également d'avis qu'afin de pouvoir toucher l'aide financière, le travailleur indépendant devrait, en sus des conditions existantes, avoir satisfait à ses obligations légales en matière de cotisations sociales et fiscales relatives aux années précédant l'année 2020.

Finalement, la Chambre des Salariés est d'avis que le projet de loi devrait indiquer de manière précise quels documents doivent être fournis par le travailleur indépendant pour documenter qu'il remplit les conditions légales pour exercer son activité économique en tant qu'indépendant. Cette chambre professionnelle émet la même remarque en ce qui concerne la déclaration attestant l'existence de difficultés financières temporaires ayant un lien direct avec la pandémie Covid-19.

### 3.4) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'émet pas d'opposition formelle. Il exprime toutefois quelques suggestions.

Ainsi, au niveau de l'article 1<sup>er</sup>, la Haute Corporation suggère d'écrire « indemnité d'urgence » au lieu d'« indemnité d'urgence certifiée ». A l'article 5, le Conseil d'Etat propose de modifier le point 4<sup>o</sup> en y ajoutant les termes « sur l'honneur », ce qui reviendrait à la phrase « une déclaration *sur l'honneur* attestant de l'existence de difficultés financières ayant un lien de causalité direct avec la pandémie Covid-19 ». Au point 5<sup>o</sup> du même article, il propose de remplacer la production d'une « attestation d'absence de condamnation » par « la production d'un extrait du casier judiciaire ». Finalement, la Haute Corporation se demande pourquoi les auteurs du projet de loi ont modifié le dispositif de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 20 juin 2020 relative à la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 et demande à reprendre le même dispositif que formulé dans la loi précitée.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles du présent rapport.

\*

## 4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

La Commission des Classes moyennes et du Tourisme, désignée ci-après par « la commission », a fait siennes les observations légistiques exprimées par le Conseil d'Etat. Ces quelques adaptations ne seront pas commentées.

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, la désignation de l'aide (indemnité d'urgence certifiée). Le Conseil d'Etat aurait préféré de parler simplement d'une « indemnité d'urgence ». Le maintien du terme « certifiée » tient compte de la spécificité de cette subvention qui est défiscalisée. La commission confirme ainsi son choix terminologique opéré lors de l'examen du premier régime d'aide d'urgence à destination des indépendants (doc. parl. n° 7581). Elle rappelle que cette désignation a été employée dès la création de cette forme d'aide, 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 commission souligne ainsi la continuité entre ces trois dispositifs, réglementaire et légaux.

### *Article 2*

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

A l'encontre du paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, alinéa 2, le Conseil d'Etat se demande « si, à côté de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis, il ne convient pas aussi d'y mentionner l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de cette loi figurant également à l'alinéa 1<sup>er</sup> de ce point 1<sup>o</sup>. ».

Pour des raisons de cohérence avec la disposition correspondante de la loi du 20 juin 2020 relative à la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19, la commission n'a pas fait droit à cette suggestion 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<sup>er</sup>, pour pouvoir bénéficier de l'indemnité.

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

### *Article 4*

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

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

La proposition d'amendement visant à supprimer le plafond prévu au point 3<sup>o</sup> du paragraphe 2 (« et, au plus, inférieur ou égal à deux fois et demi le salaire social minimum ») n'a pas rencontré l'assentiment de la commission.

### *Article 5*

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

Faisant sienne la proposition du Conseil d'Etat, exprimée à l'encontre du point 4<sup>o</sup> de l'énumération proposée par cet article, la commission a précisé que la déclaration concernant les difficultés financières est une déclaration « sur l'honneur ».

Par contre, la commission n'a pas suivi la proposition du Conseil d'Etat de remplacer, au point 5<sup>o</sup>, la déclaration sur l'honneur de l'absence de condamnation par la production d'un extrait du casier judiciaire. Elle confirme ainsi sa décision prise lors de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat du 12 juin 2020 relatif au projet de loi n° 7581, avis dans lequel le Conseil d'Etat avait exprimé la même demande. La commission rappelle que ce choix s'explique par la situation d'urgence dans laquelle ces demandes d'aide seront à traiter. Elle note, par ailleurs, que dans aucun de ces régimes d'aides la production d'un extrait du casier judiciaire n'est exigée.

### *Article 6*

L'article 6 règle le cumul de la présente aide avec d'autres aides publiques dites « de minimis ».

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

### *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.

Dans son avis, le Conseil d'Etat souhaite voir modifier l'alinéa 1<sup>er</sup>. Il y aurait lieu d'y reprendre le dispositif de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 20 juin 2020.

Le Conseil d'Etat s'interroge, en effet, pourquoi ces deux alinéas divergent. Cette différence s'explique par une recommandation du Conseil d'Etat exprimée dans son avis du 4 décembre 2020 relatif

au projet de loi n° 7703. Dans cet avis, il donne à considérer que l'obligation de restitution des aides en cas de contrariété avec le droit de l'Union européenne découle de l'article 16 du règlement (UE) n° 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et n'a pas lieu d'être répétée dans une disposition du droit interne. Le Conseil d'Etat avait suggéré de ne prévoir que l'incompatibilité avec la loi qui prévoit l'aide. C'est ainsi que le présent dispositif fait seulement référence à la loi qui instaure l'aide et non pas au règlement de l'Union européenne.

#### *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 prévues à l'article 496 du Code pénal.

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

#### *Article 10*

L'article 10 permet un échange d'informations entre le Centre commun de la sécurité sociale et le ministre des Classes moyennes dans le but de contrôler les indications fournies par les requérants.

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

#### *Article 11*

L'article 11 fixe l'entrée en vigueur de la loi.

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

\*

### **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° 7745 dans la teneur qui suit :

\*

#### **PROJET DE LOI**

#### **ayant pour objet la mise en place d'un nouveau régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19**

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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 à l'article 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, seules ces dernières activités peuvent être considérées comme éligibles sous réserve d'assurer une séparation des activités ou une distinction des coûts ;

2° 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 ;

3° 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) N° 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 31 décembre 2020 ;

2° le travailleur indépendant 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 2020 augmenté, le cas échéant, des pensions versées par un organisme d'assurance pension doit être supérieur ou égal au tiers 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 2020 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 au tiers 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 mai 2021 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 2020 ;
- 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 attestant de l'existence de difficultés financières temporaires ayant un lien de causalité direct avec la pandémie COVID-19 ;
- 5° une déclaration sur l'honneur de l'absence de condamnation visée à l'article 2, paragraphe 2 ;
- 6° 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.

**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 restituer l'indemnité lorsque, après son octroi, une incompatibilité avec la présente loi est constatée.

La restitution couvre le montant indûment touché, augmenté des intérêts légaux applicables au moment de l'octroi, avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de restitution, 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.** Le ministre peut demander auprès du Centre commun de la sécurité sociale les informations nécessaires à l'instruction des demandes d'aide introduites sur la base de la présente loi.

**Art. 11.** La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 25 janvier 2021

*Le Président-Rapporteur,*  
Simone BEISSEL

