

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(12 juin 2020)

Par dépêche du 11 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre des Classes moyennes.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 18 et 19 mai 2020.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à instituer une aide financière sous la forme d'une subvention en capital forfaitaire et unique au profit de travailleurs indépendants qui sont confrontés à des difficultés financières en raison de la pandémie de Covid-19.

L'intensité de l'aide varie de 3 000 à 4 000 euros en fonction du revenu professionnel antérieur du travailleur indépendant.

Les auteurs du projet de loi expliquent qu'il s'agit de « maintenir en place » ou de « reconduire »¹ l'aide financière d'urgence instituée en faveur des travailleurs indépendants par un règlement grand-ducal du 6 mai 2020². Le temps pendant lequel le régime d'aides, que le projet entend mettre en place, trouvera application est cependant en réalité très court puisque les travailleurs indépendants souhaitant en obtenir le bénéfice devront introduire la demande afférente jusqu'au 15 juillet 2020. À un moment où il se dessine que l'état de crise, déclaré le 18 mars 2020 et prorogé pour trois mois le 24 mars 2020, ne prendra fin que le 24 juin 2020, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité d'introduire par voie législative un régime qui ne s'appliquera que pendant environ trois semaines.

¹ Exposé des motifs.

² 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.

Les auteurs du projet de loi ne s'expliquent pas sur l'articulation du régime d'aide qu'ils proposent de mettre en place avec celui qui résulte du règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020. Dès lors que le texte en projet ne l'exclut pas, les travailleurs indépendants qui ont déjà bénéficié de l'aide prévue par le règlement pourront postuler à nouveau pour obtenir également l'aide que le projet de loi sous avis propose de mettre en place. En l'absence de règles anti-cumul, autres que celles qui résultent du régime général des aides de minimis, et dès lors que le projet ne fixe pas dans le temps l'époque à laquelle le travailleur indépendant doit avoir connu des difficultés financières temporaires, rien n'exclut qu'un travailleur indépendant fasse valoir, au titre de la nouvelle aide, des difficultés financières qu'il a connues pendant la durée de l'état de crise et même des difficultés financières au titre desquelles il a déjà pu précédemment bénéficier de l'aide prévue par le règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020. Le projet de loi sous examen diverge à cet égard 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 du 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 crise³. Le Conseil d'État 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.

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 les dispositions réglementaires de leur fondement constitutionnel⁴. Cet effet, qui découle de la Constitution même, ne peut être modulé par le législateur. L'entrée en vigueur différée de la loi proposée par les auteurs du projet ne peut ainsi avoir pour effet de maintenir en vigueur le règlement précité du 6 mai 2020, mais elle conduira à un hiatus non souhaité entre le moment où ce règlement sera privé de son fondement constitutionnel et le jour où la nouvelle loi prendra effet⁵. Afin d'éviter cette situation, le Conseil d'État considère que l'application du nouveau texte doit être immédiate et ne saurait, par conséquent, être différée.

Par ailleurs, afin de clarifier que les dispositions figurant actuellement au règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020 figurent dorénavant dans la loi en projet sous avis et ne relèvent plus de ce règlement grand-ducal, le Conseil d'État demande que, concomitamment à l'entrée en vigueur de la loi en projet, le règlement grand-ducal précité du 6 mai 2020 soit formellement abrogé⁶. Si la loi en projet entre en vigueur le lendemain de la cessation de l'état de crise, une abrogation formelle n'est plus nécessaire dans un souci de clarification.

³ Article 1^{er}, paragraphe 3, point 3, du projet de loi 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 (doc. parl. n° 7580).

⁴ 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).

⁵ Dans ce sens : Avis du Conseil d'État n° 60.203 du 19 mai 2020 relatif au projet de loi portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil (doc. parl. n° 7577¹).

⁶ 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).

Examen des articles

Article 1^{er}

Paragraphe 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 ».

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « travailleur indépendant » au sens du projet de loi.

Il résulte du commentaire des articles que l'intention des auteurs est d'accorder le bénéfice de l'aide d'urgence « aux personnes qui ont le statut d'indépendant au regard du Code de la Sécurité sociale ». Ils se sont, pour cela, inspirés des dispositions figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 4, du Code de la sécurité sociale.

Les auteurs ont bien fait d'ajouter à la définition reprise du Code de la sécurité sociale la précision que seules les personnes exerçant une des activités reprises à la suite « à titre principal » sont éligibles. Cette restriction permet de restreindre le champ d'application de l'aide à celles dont la majorité des revenus dépend des activités reprises aux points 1^o à 3^o.

Il est en revanche maladroit de prévoir que le régime d'aide s'applique à « toute personne », sans plus de précisions. Le Code de la sécurité sociale peut s'exprimer de la sorte, car il va sans dire que les personnes physiques seules peuvent être concernées par le régime d'assurance maladie obligatoire. Dans une loi instituant une aide économique, en revanche, l'expression « toute personne » est ambiguë, car susceptible d'inclure également des personnes morales. Afin de lever tout doute à ce propos, il y a lieu de préciser à la phrase introductive du paragraphe 2 que le régime d'aide s'adresse à « toute personne physique ».

Aux points 2^o et 3^o, il y a encore lieu 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 », d'une part, pour coller au texte de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du Code de la sécurité sociale et, d'autre part, parce que 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.

Le Conseil d'État note enfin la différence notable du champ d'application du régime temporaire, faisant l'objet du présent avis, avec celui du régime d'aide institué, il y a peu, au profit des « entreprises en difficulté

financière temporaire » par la loi du 3 avril 2020⁷, qui n'est ouvert qu'aux professions indépendantes régies par la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et aux professions indépendantes visées à l'article 91, alinéa 1^{er}, numéro 1, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu⁸.

Article 2

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, exclut du bénéfice du régime d'aide, que le projet de loi entend instituer, les travailleurs indépendants exerçant les activités reprises aux points 1^o à 4^o.

Cette disposition ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État. Il appartient au législateur de fixer l'intensité de l'aide et de déterminer les entreprises qui peuvent en bénéficier, dans les limites de ce qu'autorise le droit de l'Union européenne.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 exclut du bénéfice de la loi les travailleurs indépendants qui ont, en tant qu'employeurs, subi des condamnations pour avoir violé la loi en matière de droit du travail et de droit social. Cette disposition, qui reprend la teneur du paragraphe 5 de l'article 9 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis, ne donne pas lieu à observation.

Article 3

L'article sous examen énonce les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'indemnité que le projet de loi propose d'instituer.

En ce qui concerne la condition sub. 1^o, le Conseil d'État propose la rédaction suivante :

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

Concernant la condition sub. 2^o, le Conseil d'État 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 ». Une formule similaire a fait ses preuves dans le

⁷ Loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique (Mém. A – n° 230 du 3 avril 2020).

⁸ Cet article énumère « l'activité scientifique, artistique, littéraire, enseignante ou éducative, l'activité professionnelle des médecins, médecins-dentistes, vétérinaires, sages-femmes, kinésithérapeutes, masseurs, avocats, notaires, huissiers, exécuteurs testamentaires, administrateurs de biens, experts comptables et fiscaux, ingénieurs, architectes, chimistes, inventeurs, experts-conseils, journalistes, reporters photographiques, interprètes et traducteurs ainsi que les activités professionnelles semblables ».

droit des marchés publics⁹. La formule proposée par les auteurs du projet n'a pas de précédent dans la législation luxembourgeoise. Elle pose problème, car les professions considérées comme libérales ne sont pas toutes sujettes à autorisation ou à agrément (p.ex. l'activité d'administrateur de sociétés).

La condition sub. 3° réserve le bénéfice de l'aide aux travailleurs indépendants dont les revenus professionnels atteignent au moins la moitié salaire social minimum sans pour autant dépasser deux fois et demie le salaire social minimum. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

La condition sub. 4° énonce l'exigence que « le travailleur indépendant rencontre des difficultés financières temporaires qui ont un lien de causalité directe avec la pandémie du Covid-19 ». Ni le projet de loi lui-même ni le commentaire des articles n'explique ce qu'il y a lieu d'entendre par « difficultés financières », ou quels sont les critères à prendre en compte pour apprécier si celles-ci sont ou non « temporaires ». L'exigence d'un « lien de causalité direct » avec la pandémie de Covid-19 n'est pas davantage explicitée. Le travailleur indépendant pourra-t-il par exemple faire valoir un tel lien causal direct si ses difficultés sont la conséquence des craintes de ses clients pour leur santé ou s'il subit par ricochet les conséquences des difficultés financières que rencontrent ses clients ?

Le Conseil d'État renvoie encore aux observations au sujet de l'absence de clauses anti-cumul qu'il a faites au niveau des considérations générales.

Article 4

L'article sous examen fixe l'intensité de l'aide en fonction du revenu professionnel du travailleur indépendant. Il est encore précisé qu'il s'agit d'une subvention en capital forfaitaire unique qui est exemptée d'impôts.

Ce dispositif ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État. Ainsi qu'il a déjà été noté, il appartient au législateur de fixer l'intensité de l'aide dans les limites de ce qu'autorise le droit de l'Union européenne.

Article 5

La disposition sous examen prescrit les démarches que doivent accomplir les entreprises désireuses de bénéficier de l'indemnité que le projet de loi entend instituer.

Aux points 1° et 2°, il est prévu que la demande d'indemnité doit être accompagnée d'un certificat d'affiliation à la sécurité sociale, d'un document renseignant l'assiette des cotisations sociales et, s'il y a lieu, d'un certificat de pension pour l'année 2019. Ces exigences ne donnent pas lieu à observation.

Au point 3°, il est exigé que le travailleur indépendant produise l'autorisation ou l'agrément nécessaire à l'exercice de son activité. Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition d'insérer au point 2 de l'article 3

⁹ « 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)).

l'exigence que le professionnel doit remplir les conditions légales pour exercer son activité économique en tant que travailleur indépendant, le point 3° de l'article sous examen devra être adapté 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°, le commentaire des articles explique que « considérant l'urgence dans laquelle les demandes sont traitées, l'attestation de l'absence de condamnation [...] peut se faire par une simple déclaration sur l'honneur ». Le Conseil d'État peine à comprendre en quoi le traitement d'une demande contenant un extrait du casier judiciaire, qui est un document univoque, susciterait un effort administratif plus important que le traitement d'une demande à laquelle est jointe une « attestation » d'absence de condamnation. 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. Si néanmoins le législateur entend suivre la proposition des auteurs du texte, il y a lieu 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.

Le point 5° ne donne pas lieu à observation.

Le dispositif prévoit que les demandes d'aide ne seront admissibles que si elles sont introduites pour le 15 juillet 2020 au plus tard. Outre les interrogations déjà soulevées au niveau des considérations générales, le Conseil d'État se demande si le délai accordé aux travailleurs indépendants pour introduire leur demande n'est pas trop court, ce d'autant plus qu'ils devront se procurer les documents devant être obligatoirement joints à la demande.

Article 6

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, qui figure au premier alinéa est superfétatoire et peut être omis.

En soumettant l'indemnité aux dispositions de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis, le deuxième alinéa 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.

L'alinéa 3 autorise le cumul de l'aide instituée par le projet de loi avec d'autres aides de minimis dans les limites des plafonds résultant de l'article 3 du règlement (UE) 1407/2013, précité, auquel il est renvoyé. 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.

Articles 7 à 9

Sans observation.

Article 10

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales et propose que l'article 10 soit rédigé comme suit :

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

Observations d'ordre légistique

Observations générales

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple à l'article 4, paragraphe 2, « 3 000 euros », « 3 500 euros » et « 4 000 euros ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, à l'article 10, il convient d'écrire « 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 ».

Intitulé

L'intitulé est à reformuler comme 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 ~~de~~ Covid-19 »

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère d'écrire « toute personne qui, à titre principal, soit : ».

Au paragraphe 2, point 1^o, il convient d'écrire « activité professionnelle ressortissant à la Chambre des métiers ou à la Chambre de commerce ».

Au paragraphe 2, point 2^o, il faut écrire « 25 pour cent ».

Au paragraphe 2, points 2^o et 3^o, les termes « telle que » sont à supprimer, car superfétatoires. Parant, il y a lieu d'écrire : « une activité visée au point 1^o ».

Au paragraphe 2, point 3^o, il y a lieu d'écrire « et est titulaire ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il convient de faire suivre d'une virgule les termes « paragraphe 2 » et « paragraphe 3 ». Au point 1^o, alinéa 1^{er}, les termes « les aides » sont à remplacer par les termes « les activités » et les termes « de la même loi » sont à remplacer par les termes « de la loi précitée du 20 décembre 2019 ». Au point 1^o, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « [...] un ou plusieurs des secteurs d'activités mentionnés à l'article 1^{er}, [...] » et le terme « alors » est à omettre car superflu.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, point 2^o, le Conseil d'État recommande d'écrire :

« 2^o 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 ; ».

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, il faut écrire « à l'annexe I, section K, du règlement (CE) n^o 1893/2006 [...] ».

Article 3

Au point 1^o, le Conseil d'État suggère la rédaction suivante :

« 1^o le bénéficiaire était affilié en tant que travailleur indépendant à la date du 15 mars 2020 ; ».

Article 4

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère la rédaction suivante :

« (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^o 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^o 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^o 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. »

Article 5

Au point 2^o, il convient d'écrire « et accompagné ».

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu