

## 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'État

(12 juin 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.

#### Considérations générales

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 2020<sup>1</sup> 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 ».

---

<sup>1</sup> 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.

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 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 2020<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> 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 constitutionnel<sup>3</sup>. 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 proposée<sup>4</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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° 7541<sup>5</sup>).

<sup>4</sup> 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° 7566<sup>3</sup>).

## Examen de l'article unique

### Article unique

#### *Art. 1<sup>er</sup>.*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 crise<sup>5</sup> 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.

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 Constitution<sup>6</sup>. 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 matières<sup>7</sup>. 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 exécutif<sup>8</sup>. La loi doit dès lors définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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° 7495<sup>1</sup>, p. 3).

<sup>7</sup> 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° 7433<sup>2</sup>, p. 2).

<sup>8</sup> 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).

pour écarter tout pouvoir discrétionnaire de la part de l'Administration<sup>9</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>.

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 publics<sup>10</sup>.

Les auteurs entendent, au moyen du paragraphe 4 de l'article sous examen, reconduire automatiquement (« sans qu'une nouvelle demande

---

<sup>9</sup> 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° 7329<sup>3</sup>, p.9).

<sup>10</sup> « 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)).

doive être introduite ») les aides d'urgence « si l'état de crise perdure 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 perdure », 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.

#### *Art. 2.*

Le point 1<sup>o</sup> étend une série d'exclusions figurant également à l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>o</sup> 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 exclure 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<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup> du projet de loi n<sup>o</sup> 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.

*Art. 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<sup>er</sup>.

Le point 1<sup>o</sup> ne donne pas lieu à observation.

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

Au point 3<sup>o</sup>, 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.

*Art. 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.

*Art. 5.*

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

*Arts 6 à 8*

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### 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<sub>2</sub> 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<sup>er</sup> ».

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<sup>er</sup>

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, 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°, alinéa 2, le terme « alors » est à supprimer.

## Article 5

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « [...] de l'article 1<sup>er</sup>, 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,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu