

Luxembourg, le 18 mars 2020

Objet : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7532¹ relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire. (5430bisPEM)

*Saisine : Ministre des Classes moyennes
(17 mars 2020)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'objectif des amendements qui vont dans le sens d'un élargissement du champ d'application et d'une simplification administrative.
- Certaines mesures proposées demeurent néanmoins encore trop complexes et/ou trop lentes à mettre en œuvre. Des mesures additionnelles sont encore attendues au vu de la gravité de la crise, notamment afin de permettre aux entreprises de bénéficier de liquidités immédiates.
- La Chambre de Commerce et sa House of Entrepreneurship rappellent leur soutien pour mettre en œuvre d'éventuelles mesures plus vastes susceptibles d'aider immédiatement un plus grand nombre d'entreprises.

Compte tenu de l'évolution de la propagation du Covid-19 et des mesures d'endiguement fortes prises par le Gouvernement depuis le dépôt du projet de loi relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire déposé le 13 mars 2020, le Gouvernement a décidé d'adapter son texte initial afin de mieux répondre aux besoins des entreprises au sens large.

Remarques préalables :

Tout comme dans son premier avis, la Chambre de Commerce salue les nouvelles mesures prises par le Gouvernement pour soutenir les entreprises et lui réitère son assurance de soutien dans la gestion de cette nouvelle crise alors qu'elle est le partenaire naturel du Gouvernement, notamment lorsqu'il s'agit de contribuer à l'élaboration et au ciblage immédiat de mesures d'aides

¹ [Lien vers les amendements gouvernementaux au projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

aux entreprises, et notamment aux PME et les microentreprises. La Chambre de Commerce en appelle à ce que toutes les mesures qui seront encore prises soient caractérisées par leur efficacité et surtout la rapidité de mise en œuvre, à l'instar de celle déjà mentionnée relative à la garantie de la Mutualité de cautionnement.

La Chambre de Commerce salue également les amendements qui viennent d'être adoptés, mais demande avec insistance à ce que d'autres mesures assurant des liquidités immédiates aux entreprises souffrant de la crise soient encore prises à brève échéance. Le renflouement immédiat des trésoreries des entreprises, et tout particulièrement celles qui exercent des activités visées par les limitations et mesures prévues par l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 portant sur diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, est essentiel pour que des entreprises parfaitement viables ne soient en situation de cessation de paiement à court terme suite à l'effondrement abrupt de leurs recettes, alors qu'elles font face à de nombreuses dépenses incompressibles. La pérennité économique et la cohésion sociale future dépendront des mesures prises dans les prochains jours, voire heures.

La Chambre de Commerce observe finalement qu'il y a lieu d'adopter, à très brève échéance, des dispositions afin que le cadre juridique actuel relatif au droit de la faillite n'hypothèque pas davantage les entreprises touchées par la crise, ce à la lumière des mesures d'aide d'ores et déjà adoptées et à venir, afin d'éviter que des problèmes de liquidités temporaires graves ne conduisent inéluctablement à la faillite de certaines entreprises avant même que les dispositifs d'aides n'aient pu sortir leurs effets. En ce qui concerne les procédures de faillite qui seront initiées prochainement, la Chambre de Commerce en appelle à la plus grande prudence lors de l'appréciation de la réunion des conditions de faillites au regard du contexte actuel.

Considérations générales

La Chambre de Commerce observe avec satisfaction que les amendements qu'elle approuve vont dans le sens d'un élargissement du champ d'application et d'une simplification administrative. Elle insiste cependant pour que le Gouvernement aille encore plus loin et mette en place très rapidement des mesures fortes, en adéquation avec la situation d'urgence liée à la pandémie de Coronavirus.

Un champ d'application élargi qui exclut néanmoins toujours les entreprises en difficulté.

La Chambre de Commerce salue l'élargissement du champ d'application aux grandes entreprises et aux artistes professionnels indépendants et intermittents du spectacle qui auront également besoin de mesures fortes pour les aider dans ces moments difficiles. Elle observe aussi que le champ d'application prévoit désormais que seules les entreprises déjà en difficulté avant le 1^{er} janvier 2020 sont exclues du champ d'application de la loi. Même si elle admet que le présent projet de loi n'a pas pour objet de soutenir les entreprises en difficultés pour des raisons qui ne sont pas liées à la présente crise, ces entreprises seront néanmoins aussi touchées, et il ne s'agit pas de les fragiliser davantage. Aussi, une absence totale de soutien en ce qui les concerne n'apparaît pas opportun. En effet, pour une entreprise préalablement en légères difficultés, l'actuelle crise représente sans doute le « coup de grâce » la menant directement dans le précipice.

La Chambre de Commerce réitère sa remarque selon laquelle, l'élargissement, bien que salué, ne va pas assez loin. En effet, alors que les entreprises en difficulté touchées par des calamités naturelles peuvent bénéficier d'une aide d'état dans le cadre de la loi du 9 août 2018, la Chambre de Commerce se demande pour quelles raisons il n'en va pas de même pour les entreprises en difficultés touchées par la pandémie Covid-19, crise bien plus généralisée que les précédentes calamités naturelles régionales.

La Chambre de Commerce en appelle dès lors à élargir encore le champ d'application des mesures projetées afin de ne pas condamner d'office ces entrepreneurs qui font déjà face à des difficultés et qui ne survivront pas à une nouvelle crise si on leur refuse cette aide complémentaire.

Des modalités d'octroi qui ne vont pas suffisamment dans le sens d'une simplification administrative.

Pour ce qui est des modalités d'octroi de l'aide, la Chambre de Commerce considère toujours que le fait de contraindre le dirigeant à apporter la preuve de ce lien causal entre l'épidémie et ses conséquences financières pour le dirigeant est inapproprié, et ce, d'autant que rien ne précise, ni au sein de l'exposé des motifs, ni au sein des commentaires des articles, quelle documentation l'entreprise devra produire pour prouver ce lien de causalité direct.

La Chambre de Commerce réitère ici aussi sa demande d'instaurer, en vue de faciliter la procédure de demande tant pour les PME, que pour la personne chargée d'analyser leurs demandes, une présomption réfragable de causalité. Au vu des mesures qui ont été prises par le Gouvernement ces derniers jours, nul ne peut en effet imaginer que la fermeture de nombreux commerces, restaurants, cafés, salles de sports etc., n'entraînera pas un préjudice pour les entreprises visées.

Cette remarque est également valable par extension pour les artistes professionnels indépendants, et de manière générale pour toutes les activités actuellement à l'arrêt ou sévèrement limitées et prévues par l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 portant sur diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

Pour ce qui est des modalités de l'aide, la Chambre de Commerce regrette que les amendements n'aient pas allégé la rigueur du projet de loi initial et imposent toujours au dirigeant d'entreprise de joindre à sa demande d'aide de nombreux documents dont il ne dispose pas forcément.

Le plan de redressement, même si sa rigueur a été atténuée par les amendements, demeure inutilement lourd et sans objet au vu des mesures qui ont été prises récemment par le Gouvernement. La Chambre de Commerce demande ainsi sa suppression pure et simple dans le présent contexte de crise sans précédent.

Face à la complexité, à la sévérité et au coût engendré par de telles dispositions, le dirigeant de PME risque en effet malheureusement de ne demander aucune aide, ce qui peut entraîner des conséquences dramatiques telles que, entre autres, des faillites à répétition, ce qui n'est certainement pas la volonté du Gouvernement au regard des conséquences encore plus lourdes que ceci engendrerait.

Une aide limitée compte tenu de l'ampleur de la pandémie et de ses conséquences.

Même si elle se réjouit de constater l'augmentation de l'aide jusqu'à un plafond maximal de 500.000 euros ainsi que la prise en charge des revenus provenant de l'exercice d'une activité professionnelle exercée en tant qu'indépendant, la Chambre de Commerce déplore la limitation instaurée par les amendements quant aux coûts admissibles pris en considération. En effet, s'il est vrai que les principaux coûts incompressibles sont ceux liés au personnel et au loyer, il en existe bien entendu de nombreux autres (abonnements, pertes de stocks, leasing, location de matériels, etc.), auxquels il faut ajouter les frais déjà engagés, comme c'est le cas pour les événements, ou encore le manque à gagner.

La Chambre de Commerce plaide donc en faveur d'une définition plus large des coûts admissibles.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce rappelle son inquiétude quant au montant total alloué pour l'aide en référence à la loi budgétaire annuelle. Le montant total de 54,5 millions apparaît dès à présent largement insuffisant lorsqu'il est comparé aux nombres d'entreprises concernées et aux pertes engendrées par l'épidémie de Coronavirus. Les moyens alloués pour cette mesure atteignent pour 2020 moins de 1.500 € par entreprise si l'on divise par le nombre d'entreprises actives au Luxembourg. La Chambre de Commerce appelle à une augmentation très significative des moyens alloués à cette aide vitale dans le contexte de crise sanitaire et économique actuelle, pour en faire un crédit non-limitatif, au vu aussi de l'impossibilité de prévoir aujourd'hui la durée des actuelles restrictions, voire la possible nécessité de les durcir davantage (voir notamment les annonce du Premier Ministre en date du 17 mars 2020 au sujet de la fermeture de tous les chantiers).

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs l'absence de flexibilité quant à la forme de l'aide octroyée qui peut uniquement prendre la forme d'une avance remboursable. Même si l'aide ne devra être remboursée que douze mois au plus tôt après le premier versement, il ne s'agit que de temporiser en reportant les difficultés pour l'entreprise dans le temps. La Chambre de Commerce se demande ainsi à nouveau pourquoi la mesure projetée n'est pas alignée sur celle prévue dans le cadre dommages causés par certaines calamités naturelles (loi du 9 août 2018 relative au régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises), ce qui aurait également permis d'offrir des subventions aux entreprises concernées. De nombreuses activités commerciales, de services et d'Horeca actuellement sévèrement touchées ne pourront de surcroît, ni compenser, ni rattraper, les pertes de chiffre d'affaires qu'elles accusent maintenant ultérieurement quand la situation se sera normalisée. Il s'agit en très grande parties de pertes définitives.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce réitère également son souci de voir intégrer dans le projet de loi les critères de négociation qui seront utilisés quant au plan de remboursement.

La Chambre de Commerce, et plus particulièrement sa House of Entrepreneurship, en tant que guichet unique national pour les entreprises, réitère finalement son soutien au Gouvernement pour servir de relais d'information aux entreprises quant aux mesures d'urgence à implémenter au niveau national et aux procédures à respecter pour l'allocation des aides alors qu'il en va des difficultés mettant en péril leur pérennité.

Commentaire des amendements

Concernant le troisième amendement

Pour ce qui est du point (1) et des conditions d'octroi de l'aide, comme elle l'a souligné ci-dessus, la Chambre de Commerce regrette l'exigence de la preuve d'un lien de causalité direct entre un événement imprévisible et les difficultés temporaires subies par l'entreprise. Elle considère qu'au vu de la situation actuelle et des mesures prises par le Gouvernement, une présomption réfragable de causalité constituerait une mesure de simplification administrative et est suffisant pour protéger l'Etat des abus.

Concernant le quatrième amendement

La Chambre de Commerce suggère aux auteurs de rédiger un formulaire type le plus intuitif et facilement lisible possible, qui pourrait être joint au projet de loi et faciliter ainsi la demande d'aide.

Concernant l'énumération des documents à joindre à la demande d'aide, la Chambre de Commerce se réjouit de voir que de nombreuses annexes obligatoires ont été supprimées. Elle demande aux auteurs d'aller plus loin et de supprimer purement et simplement l'obligation pour le dirigeant de fournir un plan de redressement.

Concernant le cinquième amendement

La Chambre de Commerce note une erreur au point (3) du nouvel article 5 qui fait référence à une « avance récupérable » en lieu et place d'une « avance remboursable ».

Comme indiqué dans son avis du 16 mars 2020 relatif au projet de loi initial, la Chambre de Commerce considère qu'une pandémie telle que le Covid-19 devrait être assimilée à une catastrophe naturelle et demande par conséquent que ce nouveau régime d'aide soit calqué sur celui prévu par la loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises. Elle encourage fortement les auteurs à offrir, en plus de l'avance remboursable, des subventions aux PME touchées.

En ce qui concerne le délai d'octroi de l'aide, si la Chambre de Commerce salue la mise en place d'une date maximale pour le versement de l'avance, elle regrette néanmoins la longueur du délai prévu par les amendements. Elle souhaite faire prendre conscience aux auteurs des amendements que de nombreuses entreprises n'auront pas les moyens de survivre jusqu'au 1^{er} octobre sans cette aide. Un délai aussi long risque donc de la rendre inopérante, car de nombreuses entreprises auront dû faire aveu de faillite avant cette date. Celles-ci ont un besoin de liquidités immédiates.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce renvoie aux commentaires repris dans son avis du 16 mars 2020 sur le projet de loi initial.

La Chambre de Commerce peut marquer son accord aux amendements gouvernementaux sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.