

Luxembourg, le 30 mars 2020

Objet : Projet de loi n°7545¹ visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19. (5444PEM/NJE)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(26 mars 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'objectif du projet de loi sous avis ainsi que l'envergure de la garantie proposée.
- Certaines définitions et notion méritent d'être clarifiées pour plus de sécurité juridique.
- Le soutien plein et entier des banques est indispensable afin que le projet de loi puisse sortir tous ses effets et est salué par la Chambre de Commerce.

Le projet de loi sous avis a pour objet de mettre en place un régime de garantie d'envergure inédite de l'Etat luxembourgeois, à hauteur de 85%, afin de faciliter l'octroi de prêts par les banques pour soutenir les entreprises en difficulté financière temporaire suite à la pandémie Covid-19. Le projet de loi contient par ailleurs la possibilité pour l'Etat d'émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 3 milliards d'euros afin de financer en partie le programme de stabilisation économique.

Il s'inscrit en ce mois de mars 2020 dans le contexte d'une crise économique mondiale provoquée par la pandémie de coronavirus. A très court terme, voire de façon imminente, de très nombreuses entreprises de toutes tailles feront face à des difficultés importantes de liquidités notamment dans une situation d'interdiction d'un certain nombre d'activités selon le teneur du 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, de problématiques d'approvisionnement et d'interruptions de chaînes de valeur, d'indisponibilité des employés, de perturbation des livraisons et d'annulation des commandes. Certaines activités sont tout simplement interrompues pour une période non déterminée du fait du confinement nécessaire en matière sanitaire, ceci pour une période indéterminée. Il en résulte un risque de cessations d'activités à court et moyen terme pour des entreprises de toutes tailles, exerçant leurs activités dans presque tous les secteurs et, pour la très grande majorité, en bonne santé économique avant la crise.

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

Le projet de loi sous avis s'inscrit ainsi dans une période en tout point exceptionnelle sur le plan économique, aspect relevant par nature d'une attention plus spécifique de la Chambre de Commerce, qui demande par conséquent que des mesures exceptionnelles à la hauteur de l'enjeu de survie d'un nombre important d'entreprises, PME ou non, et de pans entiers du tissu économique luxembourgeois, soient prises.

Le projet de loi sous avis fait partie d'un vaste paquet de soutien à l'économie, présenté en date du 25 mars 2020, et qui constitue une première réponse aux défis les plus aigus qu'éprouvent les entreprises dans cette crise profonde à l'heure actuelle, à savoir les problèmes de trésorerie et de liquidités. Si la Chambre de Commerce salue l'ambition dudit paquet, elle continue d'effectuer un monitoring étroit de l'évolution de la situation et ne manquera pas de faire part au gouvernement de ses propositions d'ajustements ponctuels et structurels.

Il convient, moyennant des mesures de soutien fortes, composées d'aides directes, de subsides, d'avances, de garanties et d'aides indirectes comme le report de dettes fiscales et sociales (voire leur effacement partiel pour ces dernières pour les secteurs et entreprises les plus touchés) d'éviter à tout prix une destruction massive du tissu productif luxembourgeois, avec le cas échéant des conséquences dramatiques et durables pour l'activité économique et, partant, la cohésion sociale de notre pays. Le coût économique, sociétal, social et financier d'un tel scénario de dépérissement définitif de la substance économique dépasserait significativement le coût de mesures de soutien ambitieuses, cohérentes, complémentaires et bien articulées, adressant les liquidités à très court terme, mais aussi la rentabilité défaillante et la solvabilité menacée en cas de restrictions continues s'inscrivant dans la durée. Tout ceci en utilisant pleinement les marges de manœuvre inédites du régime temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de Covid-19.

Ainsi, il est essentiel de véritablement soutenir les entreprises, en mettant en œuvre des mesures fortes et efficaces très rapidement, alors que ces mêmes entreprises, épines dorsales de l'économie, doivent être le moins affectées possible afin de pouvoir assurer la relance économique, une fois la crise passée. De telles mesures auront un coût social global moins élevé que des conséquences liées à des faillites, le cas échéant en cascade, des licenciements, et donc à terme un tissu économique altéré de manière plus profonde.

Considérations générales

Une mesure d'une envergure inédite pour soutenir les entreprises

La Chambre de Commerce salue cette nouvelle aide qui constitue un ajout aux instruments de soutien actuellement déjà en place par le Gouvernement. Ce régime de garantie d'une envergure inédite pour les prêts octroyés entre le 18 mars et le 31 décembre 2020 devrait permettre de faciliter l'octroi desdits prêts et donc de soutenir les entreprises en difficulté suite à la pandémie Covid-19.

Il s'agit d'une mesure indispensable à mettre en place afin de soutenir les entreprises touchées par les conséquences de cette pandémie. Sans elles, les entreprises en général, et les PME en particulier, vont avoir massivement des difficultés financières et des problèmes de trésorerie à la suite de la chute de leur chiffre d'affaires en raison du ralentissement de leurs activités, de l'absence forcée de leurs clients voire de la fermeture de leurs établissements ; tout ceci dans un contexte de nombreuses charges d'exploitation incompressibles.

Cette mesure additionnelle, dans la limite de 2,5 milliards d'euros pour les nouveaux prêts octroyés par des établissements de crédits, permettra certainement d'accompagner les entreprises dans la gestion imminente du choc qu'elles subissent et de mieux rebondir une fois la crise passée,

ce qui ne pourra qu'être positif pour la relance de l'économie luxembourgeoise et son potentiel de croissance futur.

La Chambre de Commerce, si elle salue expressément l'envergure de la garantie de l'Etat sous-jacente au projet de loi, invite les autorités à s'engager dans un dialogue ouvert et transparent avec elle afin de faire jouer un maximum de complémentarités et de synergies entre la garantie en question et les instruments d'urgence proposés, avant même le dépôt du projet de loi sous avis, par la Mutualité de Cautionnement de la Chambre de Commerce. Cette dernière a en effet présenté, dès le 13 mars 2020, une garantie d'une flexibilité inédite et qui a d'ores et déjà convaincu de nombreuses entreprises.

Finalement, étant donné que l'Etat est lui-même un acteur économique dans de nombreux cas, il est important, au regard de son rôle clé dans la gestion de cette crise, qu'une attention particulière soit également réservée de son côté aux délais de paiement, à ses engagements par rapport aux capacités de production et à une approche générale de *fair play* vis-à-vis de ses fournisseurs, ce dont la Chambre de Commerce ne doute pas compte tenu de son approche proactive, vivement saluée.

Le champ d'application du projet de loi est trop restrictif

La Chambre de Commerce regrette néanmoins que les entreprises en difficulté soient à nouveau exclues du projet de loi et ne puissent bénéficier de la garantie d'Etat alors qu'elles vont souffrir autant, sinon plus, des conséquences de la crise.

La Chambre de Commerce demande instamment aux auteurs du projet de loi sous avis de prendre en considération la réalité des entrepreneurs dont bon nombre sont déjà en difficultés, et qui ne survivront pas à une nouvelle crise si on leur refuse cette aide complémentaire. Elle pense notamment aux entreprises du centre-ville déjà touchées de plein fouet par les travaux liés au tram et qui ont désespérément besoin d'aide.

La Chambre de Commerce regrette une nouvelle fois la stigmatisation des entreprises en difficulté et cela même alors que nombre d'entre elles sont tout à fait capables de redresser la barre et de devenir profitables. Ceci est par ailleurs largement démontré dans le cadre du projet *SME Support* (anciennement *Viability Center*) que la Chambre de Commerce a développé en 2018 et qui a depuis sauvé plus d'une cinquantaine d'entreprises pourtant considérées comme étant en difficulté et exclues de tout type d'aide. 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 en appelle dès lors à élargir le champ d'application des mesures projetées afin de ne pas mettre ce type d'entreprise dans un désarroi encore plus profond et les écarter d'office.

D'autre part, même si elles ne sont pas explicitement exclues du projet de loi sous avis, les jeunes entreprises dites « non innovantes » semblent *de facto* ne pas pouvoir bénéficier de la garantie dès lors qu'elles ne pourront pas faire valoir un chiffre d'affaires pour l'année 2019 (ou seulement pour un montant dérisoire). Le montant du prêt garanti ne pouvant dépasser 25% du chiffre d'affaires constaté en 2019, cela risque de mener à une exclusion de fait que le législateur n'avait pas prévue.

La Chambre de Commerce demande ainsi à ce que les entreprises créées en 2019, mais ne disposant pas encore de comptes annuels sur 12 mois, bénéficient à tout le moins des mêmes

conditions que celles créées en 2020, à savoir, que le montant maximal du solde restant dû du crédit ne doit pas dépasser le coût salarial annuel estimé pour les deux premières années d'activité.

Une garantie d'une ampleur exceptionnelle

De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle que l'introduction d'une garantie de 85% (contre 90% autorisées par les règles européennes en matière d'aide d'Etat) demeure toutefois une couverture exceptionnelle qui devrait avoir un réel impact quant à l'effet incitatif aux banques pour mettre des liquidités à disposition des entreprises.

La Chambre de Commerce salue également les critères d'éligibilité de l'aide ainsi que ses modalités d'octroi qui couvrent une large période pour ce qui est de l'octroi de prêt.

La Chambre de Commerce félicite par ailleurs les auteurs du projet de loi sous avis d'avoir introduit une progressivité selon la durée du prêt et la taille de l'entreprise ainsi qu'une possibilité de reconduction de la durée en cas de besoin supplémentaire de l'entreprise.

Le projet de loi nécessite l'adhésion inconditionnelle du secteur bancaire

La Chambre de Commerce rappelle qu'à l'heure actuelle, les établissements de crédit sont les mieux placés (d'un point de vue opérationnel) pour irriguer l'économie rapidement et efficacement en liquidités et éviter ainsi la cascade de défauts qui se profile. Ils seront en cela soutenus par cette garantie de l'Etat.

Néanmoins, il est important de préciser que l'économie luxembourgeoise est confrontée à une menace inédite, dont il est impossible de savoir quand elle sera sous contrôle et quand l'activité pourra effectivement redémarrer et dans quelle magnitude et ordre...

Il semble donc important de préciser que le projet de loi sous avis ne pourra sortir ses effets qu'avec le soutien plein et entier des banques qui est expressément salué par la Chambre de Commerce. En effet, en cas de défaut de celles-ci à octroyer les prêts nécessaires à une partie des entreprises, la question se posera de la mise en place d'une garantie supplémentaire, additionnelle aux 85% précités, pour certains secteurs particuliers notamment, ce qui ne remplirait l'objectif poursuivi par l'Etat d'aider toutes les entreprises que de manière partielle et insatisfaisante.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Comme évoqué dans les considérations générales, la Chambre de Commerce déplore l'exclusion directe des entreprises en difficulté du champ d'application du projet de loi alors que ce sont probablement elles qui en auront le plus besoin. La Chambre de Commerce demande instamment aux auteurs du projet de loi sous avis de prendre en considération la réalité des entrepreneurs dont bon nombre sont déjà en difficultés, et qui ne survivront pas à une nouvelle crise

si on leur refuse cette aide complémentaire, le tout dans le respect des critères fixés dans la communication de la Commission européenne du 19 mars 2020².

En ce qui concerne la nature de la garantie, celle-ci n'est pas précisée dans le projet de loi sous avis, or cette question est cruciale pour les établissements de crédit. S'agit-il en effet d'une garantie autonome, d'un cautionnement ou d'une garantie supplétive ?

Le présent projet de loi décrit, entre autres, les caractéristiques de la garantie octroyée par l'État. Néanmoins, il n'est nullement précisé sa nature juridique. Sur base du texte du projet de loi ainsi que du commentaire des articles, on peut comprendre qu'il s'agit d'une sûreté personnelle donnée par l'État, mais dans sa caractérisation plus spécifique, il est permis d'hésiter entre le cautionnement et la garantie autonome. La seconde alternative semble néanmoins devoir être prévaloir alors que la définition de prêt dans l'article 2(6) du projet de loi précise que la garantie, établie par convention entre l'établissement de crédit et la Trésorerie de l'État (sans considération ou intervention de l'emprunteur) couvrira « toute ligne de crédit, crédit d'investissement ou facilité de caisse » et ce de manière « automatique » (cfr commentaire de l'article 4 du projet de loi à cet effet)³.

Cette qualification juridique de la garantie octroyée par l'État est importante à différents égards, notamment par rapport au traitement prudentiel du prêt qui bénéficie de la garantie. En effet, il importe d'assurer que les dispositions du présent projet de loi sont compatibles avec les exigences réglementaires de la Capital Requirements Regulation (« CRR ») en matière d'éligibilité des garanties, telles que spécifiées aux articles 213 à 215. En cas d'incompatibilité entre le présent projet de loi et la CRR, les banques prêteuses ne sauraient bénéficier du traitement préférentiel accordé aux prêts garantis par un Etat, à savoir une exigence en fonds propres réglementaires réduite à 0% pour la partie du prêt garantie.

Il s'agit en outre de clarifier si la garantie de l'État est un acte juridique unilatéral (ce que pourrait laisser suggérer le fait que l'article 8 (3) du projet de loi dispose que : « *Seul la Trésorerie de l'Etat peut constater les faits entraînant la perte des aides prévues à l'article 3.* ») ou une convention bilatérale (ce que laisse transparaître la teneur du projet de loi en général et qui est à privilégier pour les établissements de crédit).

L'exposé des motifs précise encore que la garantie d'État s'entend comme instrument complémentaire (et non pas supplémentaire ou supplétif) qui peut s'associer aux autres mesures de soutien mises en place par le gouvernement dans le cadre de la pandémie du COVID-19⁴. Néanmoins, cette complémentarité semble restreinte par l'exposé des motifs qui dispose que : « *Cette garantie s'entend comme un instrument complémentaire, qui peut s'appliquer une fois que d'autres moyens, tels que les instruments offerts par la SNCI, l'Office du Ducroire ou la Banque européenne d'investissement ont été exaucés ou dans le cas où ceux-ci sont inapplicables compte tenu des circonstances.* » Cependant, les dispositions du projet ayant valeur contraignante ne précisent pas quant à elles dans quelle mesure cette garantie est exclusive de toute autre sûreté ou garantie, ce qui ne serait d'ailleurs pas compatible avec la communication européenne selon laquelle : « *20. Aid granted under section 3.1 may be cumulated either with aid under section 3.2 or section 3.3, and with aid granted under section 3.5 of this Communication.* »¹⁵⁴⁵

² La communication de la Commission européenne du 19 mars 2020 est consultable ici :

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf

³ Il s'agit aussi de clarifier, notamment, si le concept de « garantie automatique » mentionnée dans le projet de loi se rapporte uniquement aux modalités d'octroi de la garantie ou s'entend comme garantie octroyée automatiquement à tout prêt au sens du projet de loi.

⁴ Cf. Commentaire de l'article 3 du projet de loi.

⁵ La note de bas de page 14 disposant par ailleurs que : « **The temporary aid measures provided for by this Communication can be cumulated with aid falling within the scope of the de minimis Regulation, OJ L 352, 24.12.2013.** »

La Chambre de Commerce s'interroge plus en ce qui concerne les points suivants:

- l'exclusion de l'immobilier générateur de revenus (IGR) : le fait d'exclure les sociétés dont l'activité est la détention et la gestion d'IGR met à néant les efforts de ces entreprises dans la mesure où elles ont pris des décisions de décalages de loyers pour leurs clients. Ces entreprises devraient aussi pouvoir bénéficier des mesures dans le présent projet de loi ;
- l'exclusion des sociétés dont l'activité principale est la détention de participations dans d'autres sociétés : la présente exclusion doit être clarifiée au regard des maisons mères de groupes de sociétés qui peuvent, le cas échéant, être les bénéficiaires du prêt au lieu de la société opérative.
- la date de départ des mesures : la teneur actuelle suivante dans l'article 1 : « *Les aides en faveur des entreprises qui étaient en difficulté avant le 1^{er} janvier 2020 conformément au paragraphe 18, article 2 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne* » n'est pas claire et serait à remplacer par : « **Les entreprises en difficulté avant le 1^{er} janvier 2020, selon les critères du paragraphe 18, article 2 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne.** ».

La Chambre de Commerce relève pour le surplus une contradiction entre le paragraphe 3 de l'article 1^{er} qui exclut « *les entreprises qui étaient en difficulté avant le 1^{er} janvier 2020* » et le commentaire du même article qui indique que sont exclues les « *entreprises qui étaient en difficulté avant le 18 mars 2020* ». La Chambre de Commerce recommande de redresser cette divergence afin de lever toute insécurité juridique.

Concernant l'article 2

En ce qui concerne les définitions, la Chambre de Commerce souhaite formuler les considérations suivantes :

- « établissement de crédit » : vise tout établissement de crédit de droit luxembourgeois au sens de l'article 1^{er}, point 12 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. A noter que cette définition vise en effet tous les établissements de crédit de droit luxembourgeois, mais qu'en même temps, sont exclus tous les professionnels du secteur financier qui peuvent, sur base de l'article 28-4 de la loi luxembourgeoise du 5 avril 1993 sur le secteur financier (telle que modifiée), effectuer des opérations de prêt⁶. Cette définition exclut en l'état aussi tous les établissements étrangers qui soutiennent actuellement des entreprises luxembourgeoises.
- « prêt » : toute ligne de crédit, crédit d'investissement ou facilité de caisse.

La définition de « prêt » telle que proposée est très large et assez imprécise. Il s'agit ici de clarifier cette notion afin de savoir si la liste proposée est exhaustive ou non. Au-delà de la question de l'exhaustivité de la liste, il s'agit d'inclure non seulement les lignes de crédit et / ou facilités de caisse ainsi que les crédits d'investissement, mais aussi et essentiellement les prêts à intérêt tout

⁶ Sachant qu'il n'y a actuellement que six (6) professionnels qui disposent d'un tel agrément (notamment des entreprises de leasing rattachées à des groupes bancaires), ceci ne devrait pas poser de problèmes.

court. Cette dernière notion couvre, de manière satisfaisante, l'entière des moyens de crédit pertinents dans le présent cadre. En ce qui concerne les crédits d'investissement, d'aucuns pourraient s'interroger quant à leur inclusion dans cette liste⁷, notamment compte tenu d'une situation de crise et d'un projet de loi qui a pour but final d'assister des entreprises qui se trouvent en difficulté financière temporaire suite à la pandémie du Covid-19.

Il convient en toute hypothèse de compléter la définition de prêt par la nécessité du prêt pour faire face à la situation de crise actuelle (en ligne avec les éléments précisés à l'article 3 du projet de loi) afin de s'assurer à ce que tout prêt consenti soit relatif à l'assistance des entreprises qui subissent des difficultés financières temporaires suite à la pandémie du Covid-19. Ceci permettrait de juguler l'octroi potentiel de prêts bénéficiant d'une garantie d'État sans lien à la pandémie du Covid-19, ce qui n'est pas l'objectif du projet de loi sous avis.

Dans cette optique, il pourrait aussi être précisé que le prêt doit être consenti à une « entreprise viable sans accès suffisant au financement »⁸, voire une « entreprise viable ayant des difficultés de trésorerie temporaires ou subissant des difficultés financières temporaires suite à la pandémie du Covid-19 ». Il faudrait évidemment qu'une interprétation soit donnée rapidement de ce qu'il faut entendre par « entreprise viable ayant des difficultés de trésorerie temporaires ou subissant des difficultés financières temporaires suite à la pandémie du Covid-19 », l'interprétation afférente devant être large et non-bureaucratique.

La définition de prêt pourrait ainsi être adaptée comme suit :

« prêt » : « *tout prêt à intérêt, toute ligne de crédit, tout crédit d'investissement ou facilité de caisse octroyé par un établissement de crédit et dont l'objet principal est de soulager la trésorerie d'une entreprise viable qui subit des difficultés financières temporaires suite à la pandémie du Covid-19.* »

La Chambre de Commerce s'interroge finalement quant à savoir comment est traitée la question des devises.

- « événement de crédit » : afin d'enlever tout doute par rapport au terme « événement de crédit », il s'agit d'introduire la définition la plus large possible d'événement de crédit pour donner la flexibilité nécessaire à l'établissement de crédit en ce qui concerne le déclenchement de la garantie. Aussi, la définition de cette notion pourrait être re-libellée comme suit :

« Événement de crédit : *un événement tel que la déchéance du terme du prêt, la faillite de l'entreprise, le défaut de paiement par l'entreprise, le défaut, une mesure de restructuration de l'entreprise, un moratoire par l'entreprise, ou tout autre événement prévu dans le contrat de prêt, alors même que la survenance d'un tel événement résulterait directement ou indirectement (i) d'un défaut, prétendu ou réel, de pouvoir ou de capacité de l'entreprise pour contracter le prêt, (ii) d'une inopposabilité, impossibilité de procéder à l'exécution forcée, illégalité, impossibilité ou non validité, prétendue ou réelle, au titre des obligations issues du prêt, (iii) d'une loi, d'un règlement, d'une instruction ou circulaire applicable ou de la promulgation ou de tout changement dans l'interprétation, par une juridiction, une autorité réglementaire ou administrative compétente (ou ayant une compétence apparente), d'une loi, d'un règlement, d'une instruction ou circulaire applicable, (iv) de l'instauration d'un contrôle des changes, de restrictions en matière de mouvements de capitaux ou de toute autre restriction de même nature édictée par une autorité monétaire ou autre ainsi que de toute modification qui leur serait apportée.* »

⁷ Cf. notamment la loi française analogue qui exclut expressément les crédits d'investissement.

⁸ Cf. Rapport spécial N°20/2017 de la Cour des Comptes Européenne « Instruments de garantie de prêts financés par l'Union Européenne: des résultats positifs, mais un ciblage des bénéficiaires et une coordination avec les dispositifs nationaux à améliorer ».

- « difficulté » : afin d'assurer une application linéaire des mesures présentées dans le présent projet de loi, il s'agit d'introduire une définition non ambiguë des « difficultés » dans lesquels une entreprise peut se trouver à cause de la pandémie du Covid-19. La définition existante des crédits douteux dans la classification IFRS9 « stage 3 » pourrait en ce sens servir d'inspiration.

Concernant l'article 3

Date de départ de la garantie (article 3, paragraphe 1)

Selon l'article 3, paragraphe 1, la garantie d'Etat s'applique seulement aux prêts consentis entre le 18 mars 2020 et le 31 décembre 2020. La Chambre de Commerce se demande dans quelle mesure, il ne serait pas plus judicieux de prendre en compte la date du lundi, 16 mars 2020, comme date de départ des mesures prises, date à laquelle les crèches, écoles, restaurants et certains autres commerces ont dû fermer leurs portes à cause de la pandémie du COVID-19⁹.

Maturité maximale des prêts (article 3, paragraphe 2)

La Chambre de Commerce considère que la maturité maximale de six ans pour les prêts éligibles peut poser problème en présence d'entreprises qui risquent de ne pas être en mesure de payer des mensualités de prêt plus élevées vu la courte durée du prêt. Cela peut entraîner *in fine* un risque accru d'appels aux garanties. En ayant plus de flexibilité par rapport à la maturité, certaines entreprises seraient en mesure de bénéficier de mensualités plus adaptées.

Jeunes entreprises et précision du champ d'application (article 3, paragraphe 3)

Le projet de loi sous avis manque de clarté concernant les garanties qui peuvent être offertes aux jeunes entreprises. En effet, alors que le premier alinéa du paragraphe 3 de l'article 3 fait référence aux entreprises qui peuvent faire état d'un chiffre d'affaire en 2019, l'alinéa deux évoque les jeunes entreprises innovantes.

La Chambre de Commerce demande par conséquent de clarifier le sort des jeunes entreprises qui auraient démarré leurs activités courant 2019 ou début 2020 afin de leur offrir la sécurité juridique nécessaire.

Il y aurait aussi lieu de préciser dans cet article si le montant maximal des prêts éligibles à la garantie représente jusqu'à 25% du chiffre d'affaires de l'entreprise hors taxe ou non. En outre, il y a lieu de préciser que le chiffre d'affaire s'entend par entité juridique spécifique bénéficiant du prêt ; n'est en effet pas visé le chiffre d'affaires d'un éventuel groupe de sociétés qui détient l'entité juridique luxembourgeoise.

La notion de « jeunes entreprises innovantes » reste aussi à clarifier, dans la mesure où il s'agit d'identifier le document de référence qui est acceptable pour l'État en matière de vérification de la masse salariale.

Informations incorrectes et déclaration sur l'honneur (article 3, paragraphe 4)

Le remboursement d'un prêt devient immédiatement exigible si l'entreprise a fourni sciemment des informations incorrectes. Afin de donner les moyens nécessaires aux banques de récolter auprès de l'entreprise les données nécessaires pour établir une analyse correcte du dossier pour un prêt éligible, la Chambre de Commerce propose de prévoir des droits d'information spécifiques pour la banque et d'introduire une déclaration sur l'honneur de la part de l'emprunteur

⁹ cf. Arrêté ministériel du 16 mars 2020 portant sur diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19

pour ne pas voir engager la responsabilité de l'établissement de crédit en cas d'informations *incorrectes fournies par l'emprunteur*. A cet égard, elle demande que soit mis en place des formulaires afin d'aider tant les professionnels que leurs clients et permettant de « cocher » les aides d'ores et déjà sollicitées, respectivement celles qui n'ont pas été sollicitées, les aides qui seraient encore mises en œuvre à l'avenir ne devant pas pénaliser les clients, mais être le cas échéant déduites des plafonds applicables le cas échéant.

La Chambre de Commerce propose ainsi de reformuler le paragraphe 4 de l'article 3 comme suit en considérant un changement de la définition du prêt suggéré ci-avant :

*« Le contrat de prêt doit prévoir que son remboursement devienne immédiatement exigible en cas de détection, postérieurement à l'octroi du prêt, du non-respect du cahier des charges constituées de l'ensemble des conditions visées dans le présent chapitre, notamment en raison de la fourniture, par l'emprunteur, d'une information intentionnellement erronée **par rapport au prêt** à l'établissement de crédit ou à la Trésorerie de l'Etat ».*

Pourcentage de la garantie (article 3, paragraphe 5)

L'article 3 paragraphe 5 est libellé comme suit : *« La garantie de l'Etat couvre un pourcentage du montant du capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance jusqu'à échéance de son terme, sauf à ce qu'elle soit appelée avant lors d'un événement de crédit. Ce pourcentage est fixé à 85% de la part du montant des prêts éligibles pendant toute la période de contrat du prêt, sous réserve que les pertes soient réparties proportionnellement et sous les mêmes conditions entre le l'Etat et l'établissement de crédit. »*

Quant au passage *in fine* selon lequel *« les pertes soient réparties proportionnellement »*, il est à supposer que ce sera selon le ratio 85/15. Il serait éventuellement judicieux de le préciser pour éviter une autre lecture (50/50).

Diminution de la garantie et nature de la garantie (article 3, paragraphe 6)

La nature de la garantie d'un prêt emporte qu'une diminution du montant de la garantie n'est en principe pas possible. La Chambre de Commerce suggère de supprimer le paragraphe 6 de l'article 3, dans la mesure où il sème le doute sur la nature de la garantie. Le montant d'un prêt accordé ne varie en principe pas, sauf novation du prêt qui emporte un nouveau contrat de prêt avec un nouveau montant, suite à laquelle une nouvelle garantie devrait être consentie par rapport à la garantie initiale. Il est suggéré d'introduire à ce stade la notion de solde restant dû.

Qualification juridique de la garantie (article 3, paragraphes 7 et 8)

La Chambre de Commerce considère que si la garantie est à qualifier de garantie autonome, les dispositions de l'article 3, paragraphe 7 et du dernier alinéa du paragraphe 8 sont à revoir. En effet, la teneur actuelle laisse planer le doute sur la nature de la garantie à accorder – en principe une garantie autonome, comme son nom l'indique ne peut se voir opposer les exceptions du principal. Dès lors, le dernier alinéa du paragraphe 8 ne peut s'appliquer.

La Chambre de Commerce estime que dans la mesure du possible, il s'agirait également opportun pour CSSF de prendre très rapidement position afin de clarifier sous quelles conditions elle accepte la qualification juridique nécessaire de la garantie pour la pondération préférentielle des crédits garantis, alors qu'elle semble la mieux qualifiée pour ce faire.

La Chambre de Commerce relève également à la fin de l'article 3 paragraphe 8 que : *« En cas de survenance d'un événement de crédit dans les deux mois suivant le décaissement du prêt,*

la garantie de l'Etat ne pas être mise en jeu. ». Ainsi, lors des deux premiers mois suivant le décaissement du prêt, celui-ci ne bénéficiera pas du traitement préférentiel au sens de la CRR, ce qui pénalisera la situation de solvabilité des établissements prêteurs.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce salue le caractère automatique du régime de garantie ne nécessitant pas d'intervention formelle des ministres compétents. Elle se réjouit de voir la mise en place d'un système unique pour les établissements de crédit par la Trésorerie de l'Etat, permettant d'assurer une procédure simple et efficace. Elle encourage le Gouvernement à mettre en place ce système rapidement afin d'assurer aux bénéficiaire l'accès à la garantie dès l'entrée en vigueur de la loi.

Elle propose par ailleurs qu'étant donné que les modalités applicables aux établissements de crédit pour demander à pouvoir bénéficier de la garantie pour un crédit spécifique sont spécifiées, il en aille de même quant aux modalités, délais de réponse et de paiement à observer par la Trésorerie de l'Etat.

Convention bilatérale de garantie (article 4, paragraphe 1)

Pour ce qui est de la convention à conclure entre la Trésorerie de l'Etat et les établissements de crédit, fixant les modalités précises de fonctionnement de ce système, ne faisant pas partie du projet de loi sous avis, il est malheureusement impossible de se prononcer sur ces modalités, notamment en ce qui concerne la notification des prêts, la ventilation des garanties entre secteurs d'activité et taille d'entreprise, le contrôle intérêts et accessoires, etc. La Chambre de Commerce demande par conséquent que cette convention soit élaborée le plus rapidement possible et qu'elle soit disponible avant le vote du projet de loi sous avis, étant donnée sa nature primordiale. Dans ce contexte, elle est d'avis qu'il est indispensable de mettre en place des critères précis – notamment pour ce qui concerne le montant maximum des garanties, critères d'égalité de traitement pour tous les secteurs d'activité et les tailles d'entreprise – afin d'éviter un déséquilibre en faveur des grandes entreprises connues de longue date, mais au détriment des entreprises plus petites, respectivement constituant un risque plus élevé, ce qui serait contraire à la volonté d'aider les entreprises qui connaissent des difficultés liées à la pandémie.

Elle recommande en outre de mettre en place un système de coopération simple, rapide, flexible et facile à contrôler en cas de défaillance de l'entreprise.

Obligation de secret (article 4, paragraphe 2)

L'article 4, paragraphe 2 prévoit que, pour les besoins de la notification mentionnée dans l'article 4, paragraphe 1, les établissements de crédit, dans les conditions particulières relatives aux prêts qui bénéficient de la garantie de l'Etat, peuvent demander une dérogation à l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Il n'est pas précisé dans ledit article auprès de qui une telle dérogation peut être demandée et comment la preuve éventuelle devant les juridictions luxembourgeoise devrait se faire. La Chambre de Commerce considère qu'il est important de clarifier cet élément.

Alternativement, il serait possible de recourir à la disposition de l'article 41, paragraphe 2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et préciser dans le présent projet de loi que l'obligation au secret n'existe pas du fait du présent projet de loi.

Registre de prêts (article 4, paragraphe 3)

Plusieurs questions se posent dans le contexte de cette disposition en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les banques peuvent avoir accès aux informations sur la limite du montant cumulé des prêts accordés, tel que visé à l'article 3 du projet sous avis, et l'ordre d'acquisition de la garantie sous-jacente. Il est proposé de mettre en place un registre des prêts consentis en tout cas dans le cadre du présent projet, accessible par les établissements concernés et dont la tenue pourrait être confiée à la Trésorerie de l'État. A défaut, les banques feraient face à une incertitude quant à l'application effective de la garantie aux prêts consentis dans le cadre du projet de loi.

Cumul des aides – (article 4, paragraphe 4)

Cet article précise que certaines aides ne sont pas cumulables (voir aussi commentaires de l'article 1^{er}). Le client devrait néanmoins, à condition de respecter les conditions applicables par ailleurs aux différentes aides, être éligible sous le présent projet de loi même s'il a bénéficié d'autres aides (à savoir l'avance remboursable jusqu'à EUR 500.000 sous-jacente au projet de loi n°7532 (dont le montant est inférieur aux 800.000 EUR admis dans l'encadrement européen temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de Covid-19) ou encore le *minimis* « historique » avec le seuil de EUR 200.000.-)¹⁰. Seront à clarifier des questions comme celle du cumul si le client n'utilise ce seuil que partiellement. La Chambre de Commerce préconise que des lignes directrices soient édictées à cette fin pour aider les professionnels. Il sera par ailleurs très difficile de savoir, sauf déclaration sur l'honneur¹¹, quelles démarches les clients font en parallèle au risque de ne pas être retenu avec le prêt sous la loi de garantie. Afin d'aider tant les professionnels que leurs clients, la Chambre de Commerce propose que soient élaborés des questionnaires permettant de « cocher » les aides d'ores et déjà sollicitées, respectivement celles qui n'ont pas été sollicitées, les aides qui seraient encore mises en œuvre à l'avenir ne devant pas pénaliser les clients, mais être le cas échéant déduites des plafonds applicables.

Concernant l'article 8

Si la Chambre de Commerce comprend la volonté des auteurs du projet de loi sous avis de se voir restituer une aide qui aurait été indûment octroyée, elle s'interroge néanmoins quant à la possibilité pour une entreprise de rembourser immédiatement un prêt en période de crise dès lors qu'une incompatibilité avec la loi ou la décision de la Commission serait constatée.

Pour ce qui est du paragraphe 4 de l'article 8 qui prévoit l'exclusion du bénéfice de la loi pour les employeurs qui ont été condamnés à la suite de faits de travail clandestin ou d'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, si la Chambre de Commerce comprend le principe de cette exclusion, elle avoue son incompréhension quant au délai de quatre années « *précédant le jugement de la juridiction compétente* ».

La Chambre de Commerce se demande à quel jugement les auteurs font référence et ce qui explique ce délai de quatre années précédant ce jugement. Elle se pose la question de savoir s'il ne s'agit pas d'une erreur, d'autant que rien n'est précisé dans le commentaire des articles concernant ce délai.

Concernant l'article 10

Etant donné que les mesures visées par le projet de loi sous avis concernent les prêts accordés à partir du 18 mars 2020, la Chambre de Commerce suggère une entrée en vigueur

¹⁰ La Chambre de Commerce se permet de renvoyer pour autant que de besoin aux développements faits plus haut concernant l'article 1^{er} au sujet du cumul.

¹¹ Cfr 3 aussi commentaires de l'article 3 paragraphe 4.

correspondant à cette date afin d'éviter toute discussion sur l'applicabilité de la garantie avant l'entrée en vigueur de la loi. Cette rétroactivité serait favorable aux bénéficiaires des aides et ne heurte pas les droits des tiers.

La Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

PEM/NJE/DJI