

Luxembourg, le 6 mai 2020

Objet : Proposition de loi n°7553¹ portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19. (5474LMA)

*Saisine : Ministre des Classes moyennes
(30 avril 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement l'objectif de la proposition de loi sous avis, d'autant que l'aide s'applique également aux entreprises non détentrices d'autorisation d'établissement.
- Elle plaide pour une simplification des démarches administratives. Dans le même esprit, elle propose de modifier et d'étendre les aides directes actuellement en place, sans besoin pour les entrepreneurs de faire des nouvelles demandes, plutôt que de mettre en place des régimes nouveaux.
- Le montant de l'aide doit être ajusté à 5.000 euros pour toutes les entreprises concernées par l'aide.

La proposition de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif la mise en place d'une aide financière au profit des micro-entreprises et indépendants affectés par la crise économique liée à la pandémie de Covid-19.

Cette aide vise ainsi les entreprises qui, suite au règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, tel que modifié², ont été obligées de fermer leurs établissements ou de cesser leurs activités. L'aide est également destinée à soutenir financièrement les entreprises qui, sans avoir directement fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité, ont vu leurs activités fortement réduites ou anéanties en raison des mesures imposées pour éviter la propagation du Covid-19.

Le Projet prévoit ainsi l'octroi d'une indemnité sous forme de subvention en capital forfaitaire d'un montant de 5.000 euros pour les entreprises ayant fait l'objet d'une mesure formelle de fermeture ou de cessation d'activité, respectivement 3.000 euros pour les entreprises n'ayant pas

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

² [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

fait l'objet de telles mesures mais dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties suite aux mesures de confinement.

Ces indemnités sont exemptes d'impôts et pourront être allouées automatiquement une deuxième voire une troisième fois, sans nécessité d'introduire une nouvelle demande, si l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé par une loi du 24 mars 2020 venait à perdurer au-delà du 30 avril 2020, respectivement au-delà du 31 mai 2020.

Le Projet intervient à la suite de la mise en place d'une première aide financière d'un montant de 5.000 euros réservée aux micro-entreprises ayant directement fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19³, dont le présent Projet s'inspire largement.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté de voir prendre des nouvelles mesures pour soutenir les entreprises luxembourgeoises, alors que l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020⁴ révèle que « *les entreprises sont très durement touchées, que les liquidités leur font rapidement défaut et que les aides directes actuelles ne suffisent pas pour tenir compte de la situation délicate individuelle d'une grande partie des entreprises, surtout de celles impactées par une fermeture partielle ou complète* ». Il est donc nécessaire de prolonger et d'étendre ces mesures d'aides qui demeurent indispensables pour limiter les effets néfastes de la crise sanitaire sur l'environnement socio-économique du Luxembourg.

Si la Chambre de Commerce approuve l'objectif général poursuivi par le présent Projet, elle regrette toutefois que ces mesures soient introduites par un régime d'aide entièrement nouveau, soumis à l'introduction d'une nouvelle demande de la part des entreprises et à de nouveaux critères d'attribution. La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du Projet sur le fait que la mise en place d'un régime différent et de modalités spécifiques d'octroi pour chaque nouvelle mesure d'aide ne favorise pas une bonne compréhension des entreprises. En effet, le système actuel des aides disponibles apparaît de plus en plus illisible et complexe.

Comme indiqué dans ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises à faire face à la crise⁵, il est nécessaire de simplifier les démarches à effectuer par les entrepreneurs, notamment par la mise en place d'un guichet unique PME qui permettrait d'informer l'entrepreneur via un interlocuteur unique.

La Chambre de Commerce estime ainsi, dans la même logique de simplification des démarches, qu'il serait opportun de ne pas démultiplier les conditions relatives aux différentes aides, qui suscitent la confusion des entreprises, mais plutôt de prolonger, de modifier et d'étendre autant que possible les aides directes actuellement déjà mises en place à travers une simplification administrative étendue, qui pourrait notamment éviter aux entreprises ayant déjà fait des demandes de devoir à nouveau se soumettre à une telle procédure. Ceci participerait également à réduire drastiquement les délais actuellement

³ [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

⁴ [Lien vers l'analyse des résultats de l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises enquête sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

⁵ [Lien vers les 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises à faire face à la crise sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

appliqués pour le traitement des demandes et le versement des aides, qui s'avèrent beaucoup trop longs.

Concernant les critères pris en considération pour l'octroi de cette nouvelle aide, la Chambre de Commerce approuve néanmoins la prise en compte d'un champ d'application plus vaste que l'aide financière mise en place par le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité certifiée en faveur de certaines micro-entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19⁶.

La Chambre de Commerce approuve également l'inclusion des entreprises dont les activités ont été fortement réduites ou anéanties, sans avoir fait l'objet d'une mesure formelle de fermeture ou de cessation d'activité. Il était en effet essentiel de prendre en compte la réalité des entrepreneurs qui, suite aux mesures de confinement, ont vu leur situation économique se dégrader rapidement du fait de l'absence ou de la diminution drastique de leur clientèle. Un règlement grand-ducal du 24 avril 2020⁷, modifiant le règlement grand-ducal du 25 mars précité, a entretemps été adopté pour remédier, en partie, à la situation.

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que la possibilité de bénéficier de l'aide proposée par le Projet n'est pas subordonnée à la détention d'une autorisation d'établissement. Ceci permettra la prise en compte des entrepreneurs qui, en l'absence d'une autorisation d'établissement non applicable aux activités qu'ils exercent, n'ont pas pu bénéficier de certaines mesures d'aides antérieurement mises en place et pour lesquelles l'autorisation d'établissement était une condition d'octroi.

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁸, la Chambre de Commerce rappelle à nouveau que toutes les mesures mises en place doivent considérer qu'il est pour le moment impossible de connaître la durée et l'ampleur des conséquences économiques de la pandémie de Covid-19. La Chambre de Commerce approuve donc le renouvellement automatique de l'aide qui pourra être octroyée une deuxième, voire une troisième fois, sans nécessité pour les entrepreneurs d'introduire une nouvelle demande, en cas de prolongement de l'état de crise. Cette mesure va dans le sens d'une simplification administrative et évitera l'application de délais supplémentaires dont l'administration aurait besoin pour traiter et analyser de nouvelles demandes. Ceci permettra également de rassurer les entreprises pour la période à venir, alors que celles-ci doivent déjà commencer à s'organiser pour la sortie progressive de la crise.

La Chambre de Commerce regrette toutefois l'absence de données financières accompagnant le Projet, tout comme le manque de précisions du nouvel article 6 précisant que l'octroi et le versement de l'indemnité se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle. Elle désire être assurée que l'aide proposée ne puisse être limitée par le montant des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle, d'une part, parce que ces aides sont indispensables pour les personnes concernées, et d'autre part, parce qu'une limite dans les montants alloués créerait une forte iniquité entre elles.

⁶ [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

⁷ 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 (Mem A n° 329).

⁸ Avis 5430PEM du 16 mars 2020 concernant le projet de loi n°7532 relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises en difficulté financière temporaire ; avis complémentaire 5430bisPEM du 18 mars 2020 concernant les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7532 relatif à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire ; avis 5451PEM/LMA du 2 avril 2020 précité ; avis 5455PEM/LMA du 3 avril 2020 concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 5, 6 et 8 de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique et avis 5459NJE/LMA du 15 avril 2020 concernant le projet de loi n°7559 visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie de Covid-19.

Il est nécessaire d'ajuster le montant de l'indemnité pour les entreprises n'ayant pas fait l'objet de mesures formelles de fermeture ou de cessation d'activité.

La Chambre de Commerce regrette toutefois que le Projet propose une indemnité d'un montant réduit de 3.000 euros pour les entreprises n'ayant pas fait l'objet de telles mesures, mais ayant subi une perte importante de leur chiffre d'affaires suite aux mesures de confinement, alors que l'arrêt des activités de ces entreprises s'est parfois avéré comme étant total, au vu de l'absence de clientèle.

Ce montant apparaît comme extrêmement insuffisant, alors que les entreprises issues de tous secteurs ayant répondu au sondage de la Chambre de Commerce⁹ estimaient leur besoin médian mensuel à 18.000 euros.

La Chambre de Commerce demande donc aux auteurs du Projet d'ajuster le montant de l'indemnité pour ces entreprises à 5.000 euros également, comme c'est le cas du règlement grand-ducal amendé du 25 mars 2020, précité.

Une présomption réfragable de causalité doit remplacer l'exigence d'une preuve concernant l'existence du lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement des activités de l'entreprise et la crise de Covid-19.

Il n'est plus à démontrer que la pandémie de Covid-19 est, comme l'a souligné l'OMS, une crise sanitaire inédite qui a « *mis l'économie mondiale à l'arrêt et entraîné des perturbations généralisées dans la société* »¹⁰. Il est donc évident que l'ensemble des acteurs économiques ont nécessairement été impactés par cette crise, et continuent de l'être actuellement.

Au vu de ce constat, la subordination de l'octroi de l'indemnité à la preuve par tout moyen de l'existence d'un lien de causalité direct ou indirect entre la réduction ou l'anéantissement des activités des entreprises n'ayant pas directement fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité et l'état de crise paraît superfétatoire.

D'une part, une telle exigence ne fera que complexifier la constitution du dossier de demande pour les entrepreneurs puisqu'il leur faudra fournir de la documentation supplémentaire pour prouver ce qui est pourtant évident au vu de la crise actuelle. D'autre part, cette exigence contribuera à rallonger les délais de traitement des dossiers de demande par l'administration qui devra vérifier une série de pièces supplémentaires qui, de plus, ne seront pas homogènes puisque la preuve par tout moyen est permise.

La Chambre de Commerce demande donc aux auteurs du Projet sous avis de remplacer cette condition par une présomption réfragable de causalité, afin d'aller vers une simplification administrative et un traitement plus rapide des demandes d'aides.

Un délai pour le versement de l'aide doit être prévu.

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne prévoit pas de délai pour le paiement de l'aide. Pourtant, la survie des entreprises durant cette période de crise dépend en grande partie de la mise à leur disposition rapide de liquidités.

⁹ [Selon l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020, précitée.](#)

¹⁰ [Lien vers l'allocation liminaire du Directeur général de l'OMS sur le site de l'OMS.](#)

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que les délais actuellement appliqués au traitement des demandes et au paiement des aides précédemment mises en place s'avèrent trop longs et de ce fait, non adaptés aux besoins actuels urgents des entreprises en termes de trésorerie.

La Chambre de Commerce estime donc qu'il serait opportun de prévoir un délai maximum pour le versement de la première indemnité. Un délai de 21 jours, soit 3 semaines à partir de la réception d'une demande complète paraît raisonnable et assurerait que les entreprises disposent des fonds au moment où elles en ont besoin.

Les mesures mises en place dans le cadre de la crise de Covid-19 doivent par ailleurs se montrer flexibles dès le début, au vu de l'incertitude concernant la durée et les conséquences réelles de la crise.

La Chambre de Commerce estime par conséquent qu'il doit être prévu que l'octroi d'indemnités supplémentaires si l'état de crise venait à perdurer puisse être prolongé, y compris au-delà de la période actuellement considérée par le Projet. En effet, les conséquences de la crise réellement constatées sur les entreprises luxembourgeoises pourraient durer encore plusieurs mois après la fin de l'état de crise.

Finalement, concernant l'article 7 alinéa 3 en projet, la Chambre de Commerce estime qu'il n'appartient pas au Ministre seul, de constater les faits entraînant la perte de l'indemnité.

* * *

La Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord à la proposition de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques formulées ci-avant.

LMA/DJI