

Luxembourg, le 18 mai 2020

Objet : Projet de loi n°7580¹ 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. (5485LMA)

*Saisine : Ministre des Classes moyennes
(12 mai 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce estime que le projet de loi sous avis devrait aller plus loin et prévoir la possibilité de nouveaux versements d'indemnités pour les mois à venir qui continueront d'être empreints par la crise économique.
- Le critère de détermination de la perte du chiffre d'affaire d'au moins 50% doit être assoupli, ainsi que la période couverte amendée.
- Il est nécessaire de prévoir un délai maximum sous lequel un entrepreneur ayant fait sa demande doit obtenir une réponse.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif « *de reconduire pour une durée de quelques mois, les aides financières qui ont été mises en place pendant l'état de crise :*

1. *par le 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;*
2. *par le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des entreprises occupant entre 10 et 20 personnes dans le cadre de la pandémie COVID-19.*

La date limite pour l'introduction des demandes est fixée au 15 juillet 2020.»².

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

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

² Extrait du compte rendu du Conseil de gouvernement du 11 mai 2020.

Covid-19³ prévoit le versement d'une indemnité de 5.000 euros aux micro-entreprises commerciales ou artisanales, qui ont été obligées de fermer leurs établissements ou de cesser leurs activités en application des dispositions des articles 2 et 3 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-19⁴ ou qui, sans avoir été obligées de fermer ou d'arrêter leurs activités, ont subi une perte d'au moins 50% de leur chiffre d'affaires en raison notamment des restrictions aux déplacements imposées à la population.

Le 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-19⁵ prévoit le versement d'une indemnité complémentaire de 5.000 euros aux microentreprises qui étaient fermées ou à l'arrêt depuis le 18 mars 2020 et qui n'avaient pas été autorisées à reprendre leurs activités à la date du 24 avril 2020 et aux micro-entreprises qui, bien qu'ayant été autorisées à reprendre leurs activités dans le cadre des mesures de déconfinement progressif, ont subi une perte de leur chiffre d'affaires d'au moins 50% sur une période de référence d'un mois s'étendant du 15 avril au 15 mai 2020.

Le règlement grand-ducal du 24 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des entreprises occupant entre 10 et 20 personnes dans le cadre de la pandémie Covid-19⁶ prévoit le versement d'une indemnité de 12.500 euros pour les petites entreprises commerciales et artisanales occupant entre 10 et 20 personnes qui, soit avaient été obligées de fermer ou d'arrêter leurs activités et n'avaient pas été autorisées à les reprendre à la date du 24 avril 2020, soit avaient été autorisées à reprendre leurs activités à la date du 24 avril 2020 ou n'avaient pas fait l'objet d'une mesure de fermeture ou de cessation d'activité, mais qui ont subi une perte importante de leur chiffre d'affaires en raison de la crise sanitaire et des restrictions aux déplacements imposées pour en éviter la propagation de la pandémie.

Ces règlements grand-ducaux cessant leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise, le présent Projet, dont la date d'entrée en vigueur prévue est la fin de l'état de crise, permet de prolonger l'accès à ces aides sous les mêmes conditions, afin qu'elles puissent encore être sollicitées après la fin de l'état de crise, telle que fixée par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise⁷.

Ces aides sont exemptes d'impôts et se présentent sous la forme de subventions en capital forfaitaires.

Considérations générales

La Chambre de Commerce, conformément à ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise⁸, salue la mise en place d'aides sous forme de subventions directes, seules à même d'assurer la survie des petites et moyennes entreprises.

La Chambre de Commerce estime cependant que l'octroi de l'aide ne devrait pas être subordonné à la condition de disposer d'une autorisation d'établissement dans la mesure où, comme

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

⁴ [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

⁵ [Lien vers le règlement grand-ducal sur le site de Legilux.](#)

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

⁷ [Lien vers la loi sur le site de Legilux.](#)

⁸ [Lien vers les 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

indiqué dans ses avis précédents⁹, certaines activités économiques ne requièrent pas d'avoir une telle autorisation.

La Chambre de Commerce salue également la volonté de prendre des mesures pour prolonger la possibilité de bénéficier des aides actuellement existantes, alors qu'il est désormais certain que les conséquences de la crise continueront d'affecter les acteurs économiques après la fin de l'état de crise, tel qu'il est actuellement fixé.

Les mesures mises en place dans le cadre de la crise de Covid-19 doivent se montrer flexibles dès le début, au vu de l'incertitude concernant la durée et les conséquences réelles de la crise. La possibilité de versements additionnels des indemnités pour les mois à venir doit donc être prévue.

La Chambre de Commerce regrette toutefois que de plus amples mesures n'aient pas été prises afin de permettre, au-delà du seul prolongement de la date limite pour pouvoir effectuer les demandes d'indemnités, de nouveaux versements de cette indemnité pour les mois à venir qui continueront pourtant d'être empreints par la crise économique.

Pour rappel, l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020¹⁰ 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.

Par ailleurs, il est souligné qu'en l'absence « *d'une certitude autour de l'efficacité et de la disponibilité d'un vaccin, il reste [...] extrêmement difficile de se prononcer sur l'après-crise, même pour un Etat de petit espace comme le Luxembourg* »¹¹.

Il est enfin rappelé que les entreprises issues de tous secteurs ayant répondu au sondage de la Chambre de Commerce¹² estimaient leur besoin médian mensuel à 18.000 euros.

Au vu de ces considérations et comme déjà indiqué dans ses avis précédents¹³, 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, y compris en considérant la possibilité d'une seconde vague d'infections.

Afin de garantir le soutien nécessaire aux entreprises, y compris pendant la période de reprise des activités qui reste marquée par des restrictions liées à la pandémie de Covid-19, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du Projet sous avis de prévoir la possibilité d'un renouvellement automatique des indemnités. L'indemnité octroyée devrait ainsi pouvoir être versée à nouveau durant les mois à venir jusqu'à la fin de l'année 2020, sans nécessité pour les entreprises concernées d'introduire une nouvelle demande, en cas de constatation de la prolongation de leurs difficultés économiques.

⁹ Avis 5474LMA du 6 mai 2020 concernant la proposition de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

¹⁰ [Lien vers l'analyse des résultats de l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises enquête sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

¹¹ [Lien vers l'extrait de l'article « Préparer le terrain pour la relance et l'après-crise » sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

¹² [Selon l'enquête réalisée auprès des dirigeants d'entreprises par la Chambre de Commerce publiée le 22 avril 2020, précitée.](#)

¹³ Voir notamment l'avis 5474LMA du 6 mai 2020 concernant la proposition de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.

Une telle mesure d'accompagnement des entreprises durant le processus de reprise progressive des activités est nécessaire afin de permettre à l'économie luxembourgeoise de se relancer, sans perdre au passage certains de ses précieux acteurs. Ceci irait également dans le sens d'une simplification administrative et éviterait l'application de délais supplémentaires dont l'administration aurait besoin pour traiter et analyser de nouvelles demandes, s'il est avéré que la crise économique continue à avoir des impacts au-delà du 15 juillet 2020, ce qui est très fortement prévisible au vu des données économiques actuelles.

Le critère de détermination de la perte du chiffre d'affaire d'au moins 50% doit être assoupli.

L'article 1(2) du Projet dispose que « *la perte du chiffre d'affaires visée au paragraphe 1er, points 2 et 3, est appréciée par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 ou, pour les entreprises créées après le 15 avril 2019, par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 14 avril 2020* ».

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que la prise en compte du chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 pour les entreprises créées jusqu'au 15 avril 2019 n'est pas forcément représentatif des résultats d'une entreprise, notamment pour les entreprises qui existent depuis de nombreuses années.

De la même façon, la prise en compte du chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 14 avril 2020 pour les entreprises créées après le 15 avril 2019 n'est pas forcément représentatif de la santé économique d'une jeune entreprise, dans la mesure où le chiffre d'affaires augmente généralement progressivement, au fur et à mesure de l'évolution de cette jeune entreprise. Notamment, une jeune entreprise engage de plus en plus de dépenses au fur et à mesure du développement de ses activités, il est donc nécessaire de pouvoir prendre en compte le chiffre d'affaires qu'une telle entreprise avait estimé pour la période concernée par la crise, car ses dépenses engagées sur cette période sont liées à l'évolution prévue de son chiffre d'affaire.

Afin de ne pas pénaliser les entreprises qui auraient eu une année 2019 moins fructueuse, la Chambre de Commerce propose par ailleurs que la perte de chiffre d'affaires puisse être prouvée plus largement, y compris par rapport au chiffre d'affaires moyen des années antérieures comprises entre 2016 et 2019.

Afin de ne pas pénaliser les jeunes entreprises, la Chambre de Commerce propose également qu'elles puissent prouver leur perte du chiffre d'affaires par rapport à un chiffre d'affaires estimatoire pour la période concernée par la crise, au regard notamment de l'évolution du chiffre d'affaire mensuel au cours des mois précédents depuis la création de l'entreprise. Dans une telle situation et pour que les abus ne soient pas possibles, il devrait être permis aux entreprises concernées de joindre à leur demande les documents *in tempore non suspecto* justifiant l'estimation indiquée, comme leur business plan.

Par ailleurs, afin de traiter de manière égale les entreprises impactées par la crise liée à la pandémie du Covid-19, la Chambre de Commerce qui salue une nouvelle fois la proactivité du Gouvernement afin de venir en aide auxdites entreprises, demande à ce que la situation des entreprises n'ayant pas dû fermer ou cesser leurs activités, mais ayant subi une perte du chiffre d'affaires de 50% au moins, soit prise en compte dès le début de l'état de crise au mois de mars et donc de leur octroyer également le bénéfice d'une aide « complémentaire » pour les pertes précédant la période référencée du 15 avril au 15 mai et de neutraliser par la même occasion le décalage dans le temps des deux trains de mesures prises successivement le 25 mars et le 24 avril 2020.

Un délai maximum pour la réception d'une réponse quant à la demande d'indemnité doit être prévu.

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne prévoit pas de délai maximum pour le paiement des indemnités ou l'envoi d'une réponse au demandeur concernant sa demande. Comme elle l'a déjà signalé dans ses avis précédents¹⁴, la Chambre de Commerce rappelle que la survie des entreprises durant cette période de crise dépend en grande partie de la mise à leur disposition rapide de liquidités.

La Chambre de Commerce attire à nouveau 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 des indemnités ou la réception d'un refus quant à la demande. 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 ou puissent à tout le moins s'organiser si leur demande est refusée.

La Chambre de Commerce salue néanmoins le fait que la fiche financière indique que l'adaptation d'un système informatique nécessaire au dispositif d'aide se fera dans les prochains jours et espère que ceci contribuera à réduire les délais de traitement des demandes.

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 au projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques formulées ci-avant.

LMA/DJI

¹⁴ Voir notamment l'avis 5474LMA du 6 mai 2020 concernant la proposition de loi n°7553 portant introduction d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des micro-entreprises et indépendants dans le cadre de la pandémie du Covid-19.