

Luxembourg, le 12 juin 2020

Objet : Projet de loi n°7609¹ visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises. (5535LMA/CCL)

*Saisine : Ministre des Classes moyennes
(5 juin 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

En bref

- La Chambre de Commerce salue le projet de loi sous avis. Elle estime cependant qu'il devrait prévoir la possibilité de nouveaux versements de l'aide jusqu'à la fin de l'année 2020, sans besoin pour les entreprises bénéficiaires de l'aide une première fois d'effectuer de nouvelles demandes.
- Il est également nécessaire de prévoir un délai maximum sous lequel une entreprise ayant fait sa demande doit obtenir une réponse.
- La Chambre de Commerce salue finalement, en particulier, la collaboration prévue avec le CCSS, l'ADEM et le Comité de conjoncture qui pourront être appelés à fournir aux services compétents du ministre toutes informations nécessaires à l'instruction des demandes d'aide. Cette collaboration devrait cependant être reflétée dans la liste des pièces à joindre à la demande, qui devrait dès lors – pour des raisons de simplification administrative évidentes – ne pas comprendre les informations susceptibles d'être fournies par ces entités.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif « *de créer la base légale pour la mise en place du fonds de relance et de solidarité dont la création a été annoncée parmi les mesures du paquet " Neistart Lëtzebuerg ", par le biais desquelles le gouvernement entend encourager l'emploi, soutenir les entreprises dans les secteurs les plus touchés par la crise sanitaire et promouvoir une relance durable* »².

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 29 mai 2020.

Le Projet vise à mettre en place une aide pour les entreprises exerçant certaines activités particulièrement touchées pendant la crise et listées en annexe du Projet, ces activités ayant trait notamment aux secteurs du tourisme, de l'évènementiel, de la culture et du divertissement.

Cette aide prend la forme de subventions en capital mensuelles dont le montant est calculé sur base du nombre de salariés et de travailleurs indépendants de l'entreprise. L'aide est allouée pour les mois de juin à novembre 2020. Son octroi est subordonné à différentes conditions parmi lesquelles le fait d'avoir subi une perte du chiffre d'affaires mensuel ou mensuel moyen d'au moins 25 pour cent durant les mois visés et de ne pas avoir procédé au licenciement de plus de 25 pour cent des salariés pour des motifs non inhérents à la personne du salarié au cours du mois pour lequel l'aide est demandée ou des mois éligibles pour une aide.

Le montant de l'aide connaît une double limite. D'une part, il est plafonné de manière générale à 85% de la perte du chiffre d'affaires mensuel constatée durant le ou les mois visé(s) de l'année fiscale 2019 ou par rapport à la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires de l'année fiscale 2019 ou, lorsque l'entreprise a été créée au cours des années fiscales 2019 ou 2020, par rapport à la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires réalisé entre le début de ses activités et le 31 mai 2020. D'autre part, il ne peut excéder 10.000 euros pour les microentreprises, 50.000 euros pour les petites entreprises et 100.000 euros pour les moyennes ou grandes entreprises. L'aide est exempte d'impôts.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté de soutenir plus intensément la relance économique des entreprises luxembourgeoises issues des secteurs les plus touchés par la crise. Les secteurs visés par l'annexe du Projet ont, en effet, particulièrement été touchés par les mesures sanitaires imposées dans le cadre de la pandémie de Covid-19, ces mesures ayant conduit au ralentissement considérable, voire à l'arrêt total de leurs activités. Leur fonctionnement est encore actuellement très perturbé et le restera certainement de manière durable.

Comme indiqué dans ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise³, la Chambre de Commerce salue la mise en place d'aides sous forme de subventions directes, seules à même d'assurer la survie des micro-, petites et moyennes entreprises.

La Chambre de Commerce salue également le fait que l'aide prévue par le présent Projet puisse être accordée aux entreprises qui ont recours au chômage partiel et aux licenciements pour motifs non inhérents à la personne du salarié dans une limite de 25%. Ceci assurera un soutien nécessaire aux entreprises concernées pour réorganiser et ajuster leurs activités durant la relance. La Chambre de Commerce aurait souhaité que la même flexibilité soit accordée aux entreprises dans le cadre de l'aide proposée par le projet de loi n°7612 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin, qui prévoit que les entreprises, afin de bénéficier de l'aide, ne peuvent recourir au chômage partiel ou procéder à des licenciements pour motifs non inhérents à la personne du salarié.

Les mesures mises en place dans le cadre de la crise de Covid-19 doivent aller dans le sens de la simplification administrative et dès lors 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 de l'aide jusqu'à la fin de l'année 2020 sans devoir effectuer de nouvelle demande, sauf en cas de changement de la situation de l'entreprise, doit donc être prévue.

³ [Lien vers les 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

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

La Chambre de Commerce se félicite de constater que le versement de l'aide est prévu mensuellement pour les mois de juin à novembre 2020. Ceci va contribuer à rassurer les entreprises pour les mois à venir et à les soutenir de manière efficace dans la reprise progressive de leurs activités.

La Chambre de Commerce regrette cependant la nécessité pour les entreprises de soumettre une nouvelle demande pour recevoir le versement de l'aide chaque mois, alors même que la liste des pièces justificatives à joindre est conséquente et qu'il est évident que les entreprises des secteurs visés, que les auteurs du Projet reconnaissent comme particulièrement touchées par la crise, continueront de subir les conséquences des mesures sanitaires pendant encore plusieurs mois. La Chambre de Commerce estime donc qu'il devrait être permis à l'entreprise dont la demande pour un premier versement a été acceptée de bénéficier automatiquement des versements suivants sans avoir à effectuer une nouvelle demande, sauf si la situation de l'entreprise a changé entre-temps, auquel cas l'entreprise ne devrait être tenue de fournir que les documents relatifs au changement de sa situation.

Une telle simplification administrative permettrait d'éviter non seulement aux entreprises de devoir effectuer plusieurs fois la même démarche mais également à l'administration d'appliquer des délais supplémentaires pour traiter et analyser chaque nouvelle demande, alors qu'il a déjà été constaté que les délais de réponse sont malheureusement trop longs⁴ au regard de l'urgence de bénéficier de liquidités immédiates durant la crise.

A ce titre, et comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁵, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun de prévoir également un délai maximum pour la réception d'une réponse quant à la demande d'indemnité, d'autant plus qu'il est ici question de versements mensuels successifs qui doivent donc intervenir selon une périodicité cohérente pour permettre aux entreprises de disposer de liquidités en continu. Un délai de maximum 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 le plus rapidement possible si leur demande est refusée.

Comme déjà indiqué aussi dans ses avis précédents⁶, la Chambre de Commerce rappelle 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 pendant la période de reprise des activités qui restera marquée par les restrictions sanitaires, le Projet devrait également prévoir la possibilité de prolonger les versements de l'aide mensuelle pour le mois de décembre 2020, voir au-delà, dans l'hypothèse d'une modification éventuelle des dispositions européennes applicables.

La Chambre de Commerce note avec satisfaction le budget de 200 millions d'euros alloué au Fonds de relance et de solidarité. Elle souhaite que le Ministère suive au plus près l'évolution du montant dont dispose le Fonds de relance et de solidarité pour aider les entreprises et, le cas échéant, que soit alloué un montant supplémentaire en cas de diminution importante au fil des mois.

⁴ 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 et l'avis 5485LMA du 18 mai 2020 concernant le projet de loi n°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.

⁵ Voir notamment l'avis 5474LMA et l'avis 5485LMA, précités.

⁶ Voir notamment l'avis 5474LMA et l'avis 5485LMA, précités.

En effet, toutes les entreprises pouvant légitimement avoir accès à cette aide doivent pouvoir en bénéficier, et ceci pour la période de six mois prévus, à ce stade, par le Projet, que ce soit pour des raisons d'équité ou pour atteindre le but d'une relance de l'activité dans ces secteurs.

Les critères de détermination de la perte du chiffre d'affaire d'au moins 25% durant les mois de juin à novembre 2020 et de la preuve d'un chiffre d'affaires de minimum 15.000 euros doivent être assouplis.

L'article 3 point 5° du Projet point dispose que l'entreprise doit avoir « *subi une perte du chiffre d'affaires mensuel ou mensuel moyen d'au moins 25 pour cent durant les mois de juin à novembre 2020 par rapport aux mêmes mois de l'année fiscale 2019 ou par rapport à la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires de l'année fiscale 2019. Lorsque l'entreprise a été créée au cours des années fiscales 2019 ou 2020, la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires se calcule par rapport au chiffre d'affaires réalisé entre le début de ses activités et le 31 mai 2020* ».

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁷, 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 ou du chiffre d'affaires de la même période de l'année 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 31 mai 2020 pour les entreprises créées plus récemment 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. Par ailleurs, une jeune entreprise engage, en principe, 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.

Enfin, afin de ne pas pénaliser les entreprises qui auraient eu une année 2019 moins fructueuse, la Chambre de Commerce propose 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. Pour ne pas pénaliser les jeunes entreprises, la Chambre de Commerce propose également qu'elles puissent prouver leur perte de 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.

⁷ Voir notamment l'avis 5474LMA et l'avis 5485LMA, précités.

La même remarque s'applique concernant la preuve de la réalisation d'un chiffre d'affaires au moins égal à 15.000 euros qui devrait pouvoir être rapportée par rapport aux années antérieures à 2019 pour les entreprises existant depuis plusieurs années ou grâce à un chiffre d'affaires estimatoire pour les entreprises nouvelles créées.

Commentaire des articles

Concernant l'intitulé

Eu égard aux articles 12 et 13 du Projet, la Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter l'intitulé afin qu'il fasse état des modifications par le Projet de la loi du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 et de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Concernant l'article 1^{er}

L'article sous analyse délimite le champ d'application du Projet. Il prévoit notamment qu'en sont exclues « *les entreprises qui font l'objet d'une procédure de faillite* » (article 1, paragraphe (5), second alinéa).

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter cette condition afin de préciser à quel moment la condition de faillite de l'entreprise doit être prise en considération.

La Chambre de Commerce estime également que l'octroi de l'aide ne devrait pas être subordonné à la condition de disposer d'une autorisation d'établissement.

Concernant l'article 3

La Chambre de Commerce demande à ce que les points 3° et 5° soient adaptés pour permettre d'élargir les possibilités de preuve du chiffre d'affaires minimum de 15.000 euros ainsi que la perte du chiffre d'affaires d'au moins 25% sur les mois de juin à novembre 2020, comme ceci est décrit dans les considérations générales.

La Chambre de Commerce demande également à ce qu'il soit précisé, concernant le point 2° ayant trait à l'immatriculation régulière de l'entreprise auprès du Centre commun de la Sécurité sociale, qu'il s'agit ici soit du numéro d'immatriculation en tant qu'employeur, soit du numéro d'identification pour les entreprises individuelles. Ceci, afin que les entreprises individuelles qui n'ont pas de salariés ne soient pas exclues de la présente aide.

Concernant l'article 5

Comme décrit dans ses considérations générales, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du Projet sous avis de supprimer la nécessité d'effectuer une nouvelle demande d'aide pour chaque mois, sauf dans le cas où la situation de l'entreprise aurait changé entre-temps, auquel cas l'entreprise ne devrait être tenue de fournir que les documents relatifs au changement de sa situation et non la liste entière des pièces énoncées à l'article sous analyse.

Au vu des nombreux éléments qui doivent faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur, la Chambre de Commerce propose, tant pour aider la constitution du dossier de demande d'aide par les entreprises que pour faciliter la vérification par l'administration, de mettre à la disposition des

entreprises un modèle de déclaration sur l'honneur comportant les différentes mentions exigées en vertu des points 7°, 8° et 9°⁸.

De manière générale, dans un souci de cohérence, la Chambre de Commerce invite les auteurs à mettre la liste des documents requis à jour au vu de l'article 10 du Projet qui prévoit que « [l]e Centre commun de la Sécurité sociale, l'Agence pour le développement de l'emploi et le Comité de conjoncture peuvent être appelés à fournir aux services compétents du ministre toutes informations nécessaires à l'instruction des demandes d'aide introduites sur base de la présente loi ». A titre d'exemple, le relevé du personnel de l'entreprise (point 5°) ne devrait pas être requis étant donné qu'il peut être transmis par le CCSS.

En ce qui concerne ensuite les documents requis en application des points 2° et 3°, à savoir la taille de l'entreprise requérante et les comptes annuels de l'exercice fiscal clôturé, la Chambre de Commerce suggère que leur communication ne soit requise que lors de la première demande d'aide, car ces données ne sont pas susceptibles d'évoluer de manière substantielle d'un mois sur l'autre.

Concernant l'article 6

L'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 prévoit que « L'aide est exempte d'impôt ». Or, en ce qui concerne les montants d'aides autorisés par la Commission européenne qui trouvent leur base dans l'Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, « tous les chiffres utilisés [relatifs aux montants d'aide autorisés] sont des montants bruts, c'est-à-dire avant impôts ou autres prélèvements; »⁹.

Aussi, afin d'éviter toute insécurité juridique pour les entreprises dans le calcul précis et le décompte complet des aides dont elles ont bénéficié la Chambre de Commerce attire-t-elle l'attention des auteurs sur l'utilisation de ces formulations qui ne sont pas univoques.

Concernant l'article 7

La Chambre de Commerce s'interroge quant au fait de savoir si la référence à la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire, mentionnée au point 2° de l'article sous analyse, est suffisamment englobante au regard des différentes aides d'ores et déjà mises en œuvre par le Gouvernement dans le cadre de la crise liée au Covid-19. Elle préconise dès lors de revoir la formulation de ce point afin d'assurer une meilleure sécurité juridique pour les entreprises.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce regrette que cet article ne délimite pas clairement les aides qui peuvent – ou non – être cumulées avec le régime d'aide instauré par le Projet. Elle s'interroge notamment quant au fait de savoir si les aides des différents plans d'urgence sont visées dans l'article sous analyse.

⁸ Au titre de ces dispositions, l'entreprise doit fournir une déclaration sur l'honneur par laquelle elle atteste (1) ne pas avoir procédé, au cours du mois pour lequel l'aide est demandée ou des mois éligibles pour une aide, au licenciement de plus de 25 pour cent des salariés pour des motifs non inhérents à la personne du salarié, (4) ne pas avoir subi une condamnation pénale telle que visée à l'article 1(5) du Projet, (5) ne pas faire l'objet d'une procédure de faillite en cours et (6) le cas échéant, une déclaration des autres aides de minimis éventuelles que l'entreprise unique a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

⁹ Décision modifiée de la Commission « L'Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 » du 19 mars 2020, considérant 22.

Concernant l'article 8

Concernant le paragraphe (3), la Chambre de Commerce estime qu'il n'appartient pas au Ministre seul de constater les faits entraînant la perte de l'aide.

Concernant l'article 10

La Chambre de Commerce salue le fait que l'article sous analyse prévoit que « *Le Centre commun de la Sécurité sociale, l'Agence pour le développement de l'emploi et le Comité de conjoncture peuvent être appelés à fournir aux services compétents du ministre toutes informations nécessaires à l'instruction des demandes d'aide introduites sur base de la présente loi.* »

Elle s'étonne cependant que cette simplification administrative ne transparaisse pas dans la liste des documents à joindre impérativement à la demande d'aide prévue à l'article 5 du Projet. En effet, étant donné que le Ministre peut en obtenir directement communication, les documents concernés devraient être purement et simplement supprimés de la liste prévue à l'article 5.

Concernant l'article 13

La Chambre de Commerce se félicite que le Projet prévoit la déductibilité fiscale des dons susceptibles d'alimenter le fonds de relance et de solidarité en vertu du projet d'article 11 (4) alinéa 2, conformément aux dispositions prévues à l'article 109, point 1, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Concernant l'annexe

La Chambre de Commerce demande à ce que l'annexe soit complétée de la manière suivante :

- « 1° hôtels, campings et gîtes ;
- 2° établissements de restauration ;
- 3° débits de boisson avec ou sans spectacle ;
- 4° commerces de gros de l'alimentation et de boissons ;
- 5° activités des traiteurs hors magasin ;
- 6° agences de voyage, **tours opérateurs** et voyagistes ;
- 7° transport de voyageurs par taxi et autres transports terrestres de voyageurs ;
- 8° pensions pour animaux ;
- 9° agences événementielles ;
- 10° exploitation de sites événementiels, espaces de convention, de congrès et d'exposition ;
- 11° location de **toute sorte à des fins événementielles (notamment la location de voitures, de mobilier, de sanitaires, de matériel de cuisine et d'art-de-la table à des fins Événementielles)** ;
- 12° photographie, imprimerie et graphique à des fins événementielles ;
- 13° objets publicitaires, affichages et distributions publicitaires à des fins événementielles ;
- 14° signalétique, impression et grand format,
- 15° construction de stands d'exposition ;
- 16° agences artistiques (planification carrière, négociation contrat, gestion de projet en relation avec des activités artistiques) ;
- 17° productions audiovisuelles, vidéo, son, lumière ;
- 18° producteurs et organisateurs de spectacles vivants/concerts/congrès (organiseurs, diffuseurs, tourneur de spectacles) ;
- 19° studios et production de son ;

- 20° scénographies ;
- 21° projections cinématographiques ;
- 22° commerçants-forains ;
- 23° centres de culture physique (**y compris les centres de yoga, écoles de danse, centres de fitness, coaches individuels et activités similaires**) ;
- 24° aires de jeux à l'intérieur ;
- 25° parc d'attractions et sites touristiques-;
- 26° discothèques et disc jockeys. »

* * *

Après consultation de ses ressortissants, 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.

LMA/CCL/DJI