

Luxembourg, le 12 juin 2020

Objet : Projet de loi n°7612¹ ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin. (5536LMA/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 mais estime cependant qu'il devrait aller plus loin et 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, 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.
- L'interdiction du recours au chômage partiel et des licenciements économiques ne doit pas être totale pour l'entreprise qui perçoit l'aide.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif « *de créer la base légale pour la mise en place d'une aide de relance en faveur du commerce de détail en magasin. Cette aide fait partie du paquet de 23 mesures, dénommé " Neistart Lëtzebuerg "* »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 micro-entreprises, petites entreprises et moyennes entreprises du secteur du commerce de détail en magasin. Cette aide prend la forme de subventions en capital mensuelles dont le montant, plafonné à 50.000 euros, est calculé sur base du nombre de salariés et de travailleurs indépendants de l'entreprise. L'aide est allouée pour les mois de juillet, août et septembre 2020. Son octroi est subordonné à différentes conditions parmi lesquelles le fait d'avoir été obligé d'arrêter ses activités en raison de l'interdiction de l'accueil de public imposée par règlement grand-ducal du 18 mars 2020³ ou d'avoir une perte du chiffre d'affaires d'au moins 50% entre le 15 mars 2020 et le 15 mai 2020, de ne pas percevoir de subventions de chômage partiel pour le mois pour lequel l'aide est demandée et de ne pas avoir procédé au cours du mois pour lequel l'aide est demandée ou des mois éligibles précédents à des licenciements pour des motifs non inhérents à la personne du salarié. L'aide est exempte d'impôts.

Considérations générales

La Chambre de Commerce salue la volonté de continuer à soutenir financièrement les entreprises luxembourgeoises dans le cadre de la relance de l'économie suite à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19. Comme indiqué dans ses 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise⁴, 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.

Concernant les conditions d'octroi de l'aide, la Chambre de Commerce relève l'exclusion des entreprises percevant des subventions destinées à l'indemnisation des chômeurs partiels et des entreprises ayant procédé à des licenciements pour des motifs non inhérents à la personne du salarié. Elle se demande quelle est la raison justifiant une telle exclusion, alors que le recours au chômage partiel ainsi qu'aux licenciements pour des motifs non inhérents à la personne du salarié dans une limite de 25% est permis dans le cadre de l'octroi de l'aide prévue par le projet de loi n°7609 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises.

La Chambre de Commerce relève également que le montant de l'aide accordée par le présent projet est dégressif. Il s'élève à 1.000 euros par mois et par salarié pour le mois de juillet, 750 euros par mois et par salarié pour le mois d'août et 500 euros par mois et par salarié pour le mois de septembre. Elle se demande ce qui justifie la différence notable au niveau du montant et de la durée de l'aide par rapport à l'aide prévue par le projet de loi n°7609 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises, qui prévoit une aide fixe d'un montant de 1.250 euros par salarié en activité et 250 euros par salarié au chômage partiel pour chaque mois de juin à novembre 2020.

Les mesures mises en place dans le cadre de la crise de Covid-19 doivent aller dans le sens de la simplification administrative et 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 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. Un délai maximum pour la réception d'une réponse quant à la demande d'aide doit également être intégré au Projet.

La Chambre de Commerce se félicite de constater que le versement de l'aide est prévu mensuellement pour les mois de juillet, août et septembre 2020. Ceci va contribuer à rassurer les

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

⁴ [Lien vers les 11 mesures immédiates pour soutenir les entreprises luxembourgeoises face à la crise sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

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 du secteur du commerce de détail en magasin continueront de subir les conséquences des mesures sanitaires pendant encore plusieurs mois. En effet, le nombre limité des clients autorisés dans les magasins, le protocole sanitaire strict à respecter engendrant des lenteurs dans la vente en général, tout comme la réticence des consommateurs à se déplacer en raison des risques de contamination vont continuer à peser sur ces activités. 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 longs⁵ au regard de l'urgence de bénéficier de liquidités immédiates durant la crise.

A ce titre, et comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁶, 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 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.

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents⁷, la Chambre de Commerce rappelle que toutes les mesures mises en place doivent tenir compte du fait 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 les mois d'octobre à décembre 2020.

L'interdiction du recours au chômage partiel et aux licenciements pour des motifs non inhérents à la personne du salarié ne devrait, au regard des réserves formulées dans les considérations générales, pas être totale pour l'entreprise qui perçoit l'aide.

⁵ 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.

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

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

Comme indiqué ci-dessus, la Chambre de Commerce se questionne en effet sur l'interdiction du recours au chômage partiel et aux licenciements pour des motifs non inhérents à la personne du salarié dans le cadre de la présente aide, alors que l'aide octroyée par le projet de loi n°7609 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises permet aux entreprises de recourir au chômage partiel et aux licenciements pour des motifs non inhérents à la personne du salarié dans une limite de 25%. Elle demande donc à ce que l'aide proposée par le présent Projet puisse, afin d'accorder la flexibilité organisationnelle nécessaire aux entreprises des secteurs visés par le présent Projet pour relancer leurs activités suite à la crise, également permettre le recours aux licenciements pour motifs non inhérents à la personne du salarié dans une certaine mesure ainsi qu'au chômage partiel.

Par ailleurs, et en accord avec les dispositions des articles 5 (1)⁸ et 3 (4)⁹ du Projet, il devrait, en toute hypothèse, être précisé que l'interdiction du recours au chômage partiel et aux licenciements pour motifs non inhérents à la personne du salarié s'applique uniquement en ce qui concerne les activités de l'entreprise de commerce de détail en magasin. En effet, seules ces activités sont éligibles au titre de l'aide présentée par le présent Projet. Les entreprises doivent donc, en toute hypothèse, pouvoir continuer à recourir au chômage partiel. De la même manière, l'interdiction des licenciements économiques doit au minimum être limitée aux activités concernées par cette aide, tout en étant permise jusqu'à un certain seuil à ne pas dépasser.

Les critères de détermination de la perte du chiffre d'affaire d'au moins 50% durant la période du 15 mars au 15 mai 2020 et de la preuve d'un chiffre d'affaires de minimum 15.000 euros doivent être assouplis.

L'article 4 du Projet point 6° dispose que « *La perte du chiffre d'affaires est appréciée par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 ou du chiffre d'affaires de la même période de l'année 2019 et, pour les entreprises créées après le 15 mars 2019, au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 14 mars 2020* ».

Comme déjà indiqué dans ses avis précédents¹⁰, 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 pour les entreprises créées jusqu'au 15 mars 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 mars 2020 pour les entreprises créées après le 15 mars 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, 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.

⁸ « [...] Au cas où l'entreprise exerce encore d'autres activités autres que le commerce au détail en magasin, seuls sont pris en compte pour le calcul du montant de l'aide les salariés qui sont affectés à l'activité de commerce de détail en magasin. [...] ».

⁹ « Lorsqu'une entreprise exerce ses activités à la fois dans le secteur mentionné à l'article 1er et dans un ou plusieurs secteurs qui ne tombent pas dans le champ d'application de la présente loi, alors seule ces premières activités peuvent être considérées comme éligibles sous réserve d'assurer une séparation des activités. »

¹⁰ Voir notamment l'avis 5474LMA et l'avis 5485LMA, précités.

Aussi, 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 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.

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 prouvé 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'article 2

L'article sous analyse contient, entre autres définitions, la définition de « magasin » comme étant un « *local de vente physique librement accessible au public où est exercée l'activité de commerce de détail ou l'activité artisanale y assimilée* ».

La Chambre de Commerce s'interroge quant au fait de savoir si les marchés sont visés par cette définition. En effet, les commerçants de détail présents sur les marchés devraient pouvoir bénéficier des mesures prévues par le Projet.

Concernant l'article 3

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 3, paragraphe 1^{er}, point 1°).

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.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce demande à ce qu'il soit précisé, concernant le point 4° 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.

La Chambre de Commerce demande à ce que les points 5° et 6° soient adaptés pour permettre d'élargir les possibilités de preuve du chiffre d'affaire minimum de 15.000 euros ainsi que

la perte du chiffre d'affaires d'au moins 50% sur la période du 15 mars 2020 au 15 mai 2020, comme ceci est décrit dans les considérations générales.

La Chambre de Commerce demande également à ce que les points 8° et 9° relatifs à l'absence de recours au chômage partiel et aux licenciements économiques soient adaptés selon les considérations générales et limités aux salariés relevant des activités concernées par le présent Projet.

Concernant l'article 5

L'article 5, 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;* »¹¹.

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 6

Comme décrit dans ses considérations générales, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du Projet sous avis de supprimer, à l'alinéa 1^{er}, 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'alinéa 2.

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 5°, 6° et 9° de l'alinéa 2¹².

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 12 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 7°) ne devrait pas être requis étant donné qu'il peut être transmis par le CCSS.

¹¹ 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.

¹² Au titre de ces dispositions, l'entreprise doit fournir une déclaration sur l'honneur par laquelle elle atteste (1) avoir repris son activité depuis au moins le 1er juin 2020 et ne pas l'avoir cessé par la suite, (2) ne pas percevoir de subvention de chômage partiel [pour les salariés affectés aux activités pouvant bénéficier de la présente aide] pour le mois pour lequel elle demande l'aide, (3) ne pas avoir procédé à des licenciements pour motifs économiques [de salariés affectés aux activités pouvant bénéficier de la présente aide] au cours du mois pour lequel elle sollicite l'aide et du mois ou des deux mois précédents, (4) ne pas avoir subi une condamnation pénale telle que visée à l'article 2 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.

En ce qui concerne ensuite les documents requis en application des points 2° et 8° de l'alinéa 2, 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.

Enfin, en adéquation avec le projet de loi en cours visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises¹³, il convient d'ajouter la phrase suivante : « *La demande d'aide peut contenir toute autre pièce que l'entreprise requérante estime utile afin de permettre au ministre d'apprécier le bien-fondé de sa demande* ».

Concernant l'article 8

La Chambre de Commerce remarque que l'article sous analyse comprend seulement un paragraphe. Elle propose donc de supprimer la numérotation du paragraphe (1) comme ci-après : « *Art. 8. ~~(1)~~ L'aide prévue par la présente loi est cumulable avec :* ».

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.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que cet article ne délimite pas clairement les aides qui peuvent – ou non – être cumulées avec le régime d'aide instauré par le Projet.

Concernant l'article 10

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 12

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 6 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 6, alinéa 2.

Concernant l'annexe

La Chambre de Commerce invite les auteurs à corriger les termes suivants, au point 11° : « *Co-erdonnier et co-erdonnier-réparateur* »

¹³ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

* * *

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