

Luxembourg, le 23 décembre 2020

**Objet : Projet de loi n°7738<sup>1</sup> modifiant :**

**1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19**

**2° la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises**

**3° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. (5713LMA)**

*Saisine : Ministre de la Santé  
(21 décembre 2020)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

### **En bref**

- La Chambre de Commerce salue les modifications prévues pour l'Aide Coûts Non Couverts, qui permettront de rendre cette aide accessible à davantage d'entreprises.
- Elle regrette cependant que ses principales recommandations n'aient pas été prises en compte et invite à nouveau les auteurs du Projet à utiliser toute la latitude permise par l'encadrement temporaire de la Commission européenne afin de mettre en place les aides les plus étendues.
- Elle appelle par ailleurs à la mise en place d'aides adaptées aux jeunes entreprises et aux indépendants.

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objectif d'« *adapter la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie COVID-19 afin d'y intégrer de nouvelles restrictions jugées nécessaires au vu de l'évolution de la situation épidémiologique COVID-19 au Luxembourg* »<sup>2</sup>. Il prévoit non seulement de maintenir certaines mesures sanitaires déjà en place et d'en renforcer d'autres, mais instaure également de nouvelles mesures plus restrictives.

Le Projet prévoit notamment l'instauration d'un couvre-feu qui s'étendra désormais de 21 heures à 6 heures du matin. Il prévoit également l'interdiction de certaines activités comme la vente au détail de produits et de marchandises non essentiels, ainsi que les prestations de service dites de beauté ou de soins pendant la période du 26 décembre 2020 jusqu'au 10 janvier 2021 inclus.

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

<sup>2</sup> Extrait du compte rendu du Conseil de gouvernement du 21 décembre 2020.

Les établissements culturels et sportifs devront aussi rester fermés, sauf certaines exceptions. Les établissements de restauration et les débits de boissons devront, quant à eux, rester fermés au public jusqu'au 15 janvier 2021 inclus.

Au vu de ces mesures et des répercussions économiques directes et indirectes qu'elles auront nécessairement sur les entreprises, le Projet prévoit la modification de la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises<sup>3</sup> (ci-après l'« **Aide Coûts Non Couverts** ») afin d'étendre le bénéfice de cette aide aux entreprises du secteur du commerce de détail en magasin et des secteurs y assimilés, énumérés à l'annexe de la loi modifiée du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin<sup>4</sup>. Le Projet prévoit par ailleurs la prise en compte, dans le cadre du calcul du montant de l'Aide Coûts Non Couverts pour les mois de novembre et décembre 2020 et le mois de janvier 2021, de l'intégralité des charges d'exploitation encourues par les entreprises visées par cette aide.

## Considérations générales

### Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19

La Chambre de Commerce comprend que l'intention portée par le présent Projet est de fermer au public tous les commerces dits « non-essentiels », cependant la formulation utilisée dans le Projet n'affirme pas cela de façon claire. L'article 3bis paragraphe (3) du Projet indique ainsi que « *Dans les établissements ouverts au public, les activités suivantes sont interdites : [...] 8° la vente au détail de produits et de marchandises ; [...]* ». Si la volonté des auteurs du Projet est bien celle énoncée ci-dessus, il serait préférable, afin de dissiper tout doute, de préciser également que les showrooms doivent rester fermés. Ceci irait également dans le sens des mesures qui avaient été prises<sup>5</sup> lors du début de la crise en mars dernier, qui prévoyaient que « *Toutes les activités commerciales et artisanales qui accueillent un public sont interdites* ». L'accent était alors mis sur l'interdiction d'accueillir du public et non sur l'activité de la vente en particulier. La Chambre de Commerce recommande d'utiliser une formulation analogue dans le Projet, afin de garantir une compréhension claire des mesures mises en œuvre ainsi que la sécurité juridique des entreprises soumises à ces mesures.

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur l'article 14 du Projet qui prévoit l'insertion dans la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 d'un article 16ter disposant que « *Tout fonctionnaire, salarié ou agent chargé d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer une infraction aux mesures ordonnées en exécution [...] de la présente loi est tenu d'en informer sans délai le procureur d'Etat et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant* ». La Chambre de Commerce comprend l'objectif de cette mesure, qui vise à assurer un respect strict des mesures sanitaires, indispensable en vue d'endiguer la pandémie. Elle s'interroge cependant sur ses conséquences juridiques et pratiques, en particulier, en raison de son libellé qui est rédigé de manière extrêmement large et laisse place à une grande marge d'appréciation.

<sup>3</sup> [Lien vers la loi sur le site de legilux.](#)

<sup>4</sup> [Lien vers la loi sur le site de legilux.](#)

<sup>5</sup> [Lien vers le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 sur le site de legilux.](#)

Plus précisément, la Chambre de Commerce se demande si cette disposition lui est applicable et si elle met à sa charge une obligation de dénoncer le cas échéant ses propres ressortissants qui, à l'occasion de consultations par exemple, auraient éventuellement mentionné des « faits susceptibles de constituer une infraction » au sens de la disposition en question. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce donne à considérer qu'une telle obligation irait à l'encontre de sa mission légale - telle que définie par la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce -, qui comprend notamment l'articulation, la sauvegarde et la défense des intérêts de ses ressortissants<sup>6</sup>. Elle insiste donc auprès des auteurs du Projet pour que toutes les précisions soient apportées quant à cette disposition afin d'écartier toute insécurité juridique quant à son champ d'application personnel.

### **Concernant les modifications apportées à l'Aide Coûts Non Couverts**

La Chambre de Commerce salue l'extension de l'Aide Coûts Non Couverts aux entreprises du secteur du commerce de détail en magasin, qui seront affectées de manière importante par les nouvelles règles sanitaires prévues. Comme indiqué dans son avis du 18 novembre 2020 concernant le projet de loi n°7703 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises<sup>7</sup> (ci-après l'« **Avis Aide Coûts Non Couverts** »), cet ajout était nécessaire pour assurer la cohérence du système d'aides mis en place puisque le champ d'application matériel de l'Aide Coûts Non Couverts deviendra ainsi le même que le champ d'application matériel de la nouvelle aide de relance<sup>8</sup>. Cet ajout était également indispensable dans la mesure où les entreprises du commerce de détail en magasin seront particulièrement touchées par ces mesures sanitaires, qui imposent la fermeture à une grande partie d'entre elles.

La Chambre de Commerce salue également la prise en compte de l'intégralité des charges d'exploitation pour toutes les entreprises visées par l'Aide Coûts Non Couverts pour les mois de novembre 2020 à janvier 2021. Cette mesure, qui va dans le sens des commentaires émis par la Chambre de Commerce dans son Avis Coûts Non Couverts, permettra de prendre en compte la situation des entreprises qui, sans avoir été obligées de fermer en raison de la loi, se retrouvent de fait sans activité ou avec une activité extrêmement faible en raison des mesures sanitaires restrictives.

La Chambre de Commerce regrette en revanche que ses certains commentaires importants émis dans le cadre de l'Avis Aide Coûts Non Couverts, qu'elle réitère intégralement dans le présent avis, n'aient pas été pris en compte. En particulier, la Chambre de Commerce rappelle que beaucoup d'autres entreprises ont été touchées par la crise et continueront d'en subir les conséquences de manière accrue suite au durcissement des mesures sanitaires. La Chambre de Commerce demande ainsi l'ouverture de l'Aide Coûts Non Couverts ainsi que de la nouvelle aide de relance à

<sup>6</sup> Voir notamment l'article 2 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

<sup>7</sup> Lien vers l'avis 5669LMA sur le site de la Chambre de Commerce.

<sup>8</sup> Prévues par la loi du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance en faveur de certaines entreprises et modifiant :

1° la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant 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 ;

2° la loi du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de : 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; 3° 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 et modifiant 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 ;

3° la loi du 24 juillet 2020 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide temporaire en faveur du commerce de détail en magasin.

toutes les entreprises pour lesquelles la pandémie de Covid-19 a entraîné une suspension ou une réduction des activités, tel que ceci est autorisé par l'encadrement temporaire de la Commission européenne<sup>9</sup>.

La Chambre de Commerce demande également à ce que des aides plus spécifiques et adaptées soient mises en place pour les indépendants de tous secteurs. A ce titre, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que de nombreux indépendants ne se versent pas de salaire régulier, ce qui aboutit indirectement à aider financièrement la survie de leur entreprise. Dans de nombreux cas, l'Aide Coûts Non Couverts ne couvrira donc pas leur rémunération, puisque cette dernière n'apparaîtra pas comme une charge fixe d'exploitation de l'entreprise. Il reste que ces indépendants ont aussi besoin d'aides permettant de leur assurer un revenu en cette période difficile, alors que les salariés peuvent bénéficier du chômage partiel. Des aides visant spécifiquement les indépendants avaient été mises en place précédemment mais ne constituaient que deux subventions en capital forfaitaire unique d'un montant respectivement de 2.500 EUR<sup>10</sup> et de 3.000 EUR à 4.000 EUR<sup>11</sup>. La crise liée à la pandémie de Covid-19 impactant sévèrement les activités économiques depuis maintenant près de 10 mois, ces montants perçus par les indépendants s'avèrent dérisoires. Il est urgent que les indépendants de tous secteurs puissent avoir accès à d'autres aides sous forme de subvention, sur le modèle des aides précédemment instaurées, mais en prévoyant des versements récurrents pendant les mois de crise.

Comme dans son Avis Aide Coûts Non Couverts, la Chambre de Commerce appelle généralement les auteurs du Projet à utiliser toute la latitude permise par l'encadrement temporaire de la Commission européenne afin de rendre les aides plus largement accessibles aux entreprises.

Elle rappelle à ce titre que le régime autorisé par la Commission européenne impose une perte de chiffre d'affaires d'au moins 30%<sup>12</sup> afin de bénéficier d'une aide telle que l'Aide Coûts Non Couverts. La Chambre de Commerce demande donc à ce que la perte du chiffre d'affaires requise pour bénéficier de l'Aide Coûts Non Couverts, qui est actuellement de 40%, soit abaissée à 30%.

La Commission européenne a également prolongé l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 de la Commission européenne jusqu'au 30 juin 2021. Au vu de l'incertitude de la durée de la crise et de la deuxième vague d'infections qui sévit actuellement, la Chambre de Commerce estime que les entreprises devraient donc pouvoir bénéficier de l'Aide Coûts Non Couverts et de la nouvelle aide de relance jusque juin 2021.

La Chambre de Commerce souligne également que la Commission européenne a autorisé les Etats membres à soutenir les entreprises en prenant en charge les coûts non couverts de celles-ci jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 3 millions d'euros par entreprise<sup>13</sup>. La Chambre de Commerce estime ainsi que les seuils d'intensité maximale de l'Aide Coûts Non Couverts, qui s'élèvent actuellement à 20 000 euros par mois pour une microentreprise, 100 000 euros par mois pour une petite entreprise et 200 000 euros par mois pour une moyenne et une grande entreprise, devraient être relevés en conséquence. Comme elle a déjà eu l'occasion de l'indiquer, la Chambre

---

<sup>9</sup> [Lien vers l'encadrement temporaire sur le site de la Commission européenne.](#)

<sup>10</sup> [Voir le règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2020 ayant pour objet la mise en place d'une indemnité d'urgence certifiée en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19. sur le site de legilux.](#)

<sup>11</sup> [Voir la loi du 20 juin 2020 relative à la mise en place d'un régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19 sur le site de legilux.](#)

<sup>12</sup> [Lien vers le communiqué de presse du 13 octobre 2020 de la Commission européenne – « Aides d'Etat: la Commission prolonge et étend l'encadrement temporaire pour continuer à soutenir les entreprises confrontées à des pertes de chiffre d'affaires importantes ».](#)

<sup>13</sup> [Voir section 3.12 de l'encadrement temporaire sur le site de la Commission européenne.](#)

de Commerce souligne qu'« *il est tout d'abord primordial d'augmenter les plafonnements par entreprise, ces derniers limitant fortement le soutien potentiel* »<sup>14</sup>.

La Chambre de Commerce alerte à nouveau sur la nécessité de mettre en place des aides destinées et adaptées aux jeunes entreprises qui se retrouveront pour la plupart exclues de l'Aide Coûts Non Couverts et de la nouvelle aide de relance, soit parce qu'elles ne peuvent pas prouver un chiffre d'affaires minimum afin d'être éligibles pour ces aides, soit parce qu'elles ne peuvent pas prouver une perte du chiffre d'affaires en raison de l'inadéquation des données à comparer au vu de leur jeunesse, ou encore parce qu'elles n'ont pas eu le temps d'avoir un chiffre d'affaires car l'activité a été lancée concomitamment à la survenance de la crise.

Comme déjà indiqué dans son Avis Aide Coûts Non Couverts, la Chambre de Commerce demande à ce que la définition des charges d'exploitation prises en compte au titre l'Aide Coûts Non Couverts n'exclue plus la prise en compte des « *dotations aux corrections de valeur (DCV) et ajustements de juste valeur (AJV) sur frais d'établissement, sur immobilisations incorporelles et corporelles et sur actifs circulants (hors valeurs mobilières)* ». Elle renvoie pour cela à ses commentaires dans l'Avis Aide Coûts Non Couverts concernant les situations incohérentes auxquelles une telle exclusion des amortissements donnera lieu.

\* \* \*

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 observations.

LMA/PPA

---

<sup>14</sup> [Voir l'article du 12 octobre 2020 « Pour de nouvelles aides ciblées, rapidement mobilisables et aux procédures facilitées » sur le site de la Chambre de Commerce.](#)