

N° 6916⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**portant réorganisation de l'établissement public
nommé „Fonds du Logement“**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(5.7.2016)

Par dépêche du 9 novembre 2015 du Premier ministre, Ministre d'État, le Conseil d'État fut saisi du projet de loi sous avis, élaboré par le ministre du Logement.

Le projet d'avis était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière détaillée ainsi que de la fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 18 novembre 2015, une version corrigée des textes du projet de loi fut soumise au Conseil d'État redressant une erreur matérielle s'étant glissée dans le projet initial.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés furent soumis au Conseil d'État par dépêches respectivement des 6 janvier, 19 février et 25 février 2016.

L'avis de la Chambre de commerce fut transmis au Conseil d'État par dépêche datée du 26 mai 2016.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les auteurs du projet de loi sous avis déclarent viser „à fournir la base légale pour l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement public (le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, ci-après le Fonds du logement ou le Fonds) aux exigences actuelles de la politique du logement, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées et, par-là son efficacité“.

Les auteurs du projet sous avis déclarent que la nécessité d'une réforme s'est imposée, étant donné que, malgré les adaptations législatives effectuées au fil du temps et les efforts déployés par le Fonds, l'augmentation des prix des logements s'est poursuivie au cours des dernières années et que le Gouvernement a pris, dès 2013, la décision de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles.

Afin de dynamiser la création de logements sociaux et à des prix abordables par les acteurs publics, il fut décidé de procéder à une évaluation des activités du Fonds et d'en tirer les conclusions matérielles et structurelles nécessaires. Ainsi le ministre du Logement mandata, en décembre 2014, un cabinet de consultance d'un audit organisationnel et fonctionnel du Fonds.

Les auteurs du projet de loi soulignent que les constats et recommandations du cabinet de consultance, déposés en avril 2015, ainsi que les observations du réviseur d'entreprises chargé du contrôle des comptes, elles aussi fournies en avril 2015, ainsi que le rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle de la gestion financière du Fonds pour les exercices 2012 et 2013, arrêté en juin 2015, ont mis en évidence la nécessité d'une réforme en profondeur de l'organisation, du fonctionnement et des pratiques du Fonds, nécessité constatée par le ministre de tutelle lui-même dans le cadre de ses propres expériences.

Les auteurs entendent ensuite justifier leur décision de maintenir la forme d'un établissement public pour le Fonds, plutôt que d'en faire un service ou département ministériel ou encore une administration.

Les auteurs expliquent ainsi qu'étant donné que l'activité du Fonds correspond à une activité d'entreprise consistant à offrir des biens ou des services sur un marché, le choix d'une entité dotée d'une personnalité juridique distincte de l'État s'impose. En effet, ce choix permettrait, d'abord, une délimitation plus nette entre le patrimoine du Fonds et le patrimoine de l'État, et, ensuite, il augmenterait la transparence des relations financières entre le Fonds et l'État. Par ailleurs, la forme de l'établissement public permettrait d'engager les collaborateurs du Fonds par un contrat de droit privé, entièrement soumis aux dispositions du Code du travail.

Cependant les auteurs indiquent encore que l'objectif d'économie n'a pas motivé en premier lieu leur choix. Ils soulignent que la mission de service d'intérêt général qui est confiée au Fonds, le montant considérable de fonds publics mis à sa disposition et son rôle important dans la mise en œuvre de la politique du logement poursuivie par le Gouvernement, imposait un contrôle étatique étroit, de sorte que le Fonds ne pouvait pas disposer de la même souplesse qu'une entreprise privée.

Aussi les auteurs du projet de loi ont-ils jugé opportun de prévoir que le Fonds serait géré dans les formes et modalités du droit privé, pour lui assurer une certaine flexibilité, tout en lui imposant certaines restrictions dans le texte soumis pour avis.

Le Conseil d'État est d'avis que le choix pour le maintien d'un établissement public est judicieux pour les raisons indiquées par les auteurs du projet de loi. Il comprend par ailleurs qu'un contrôle étroit s'impose. Cependant il estime que la seule forme d'un fonctionnement selon les règles du droit privé est insuffisante pour donner au Fonds la flexibilité et l'autonomie dont il a pourtant besoin compte tenu des très strictes limitations à l'autonomie décisionnelle que le texte sous avis entend mettre en œuvre.

Le Conseil d'État redoute en effet que cette flexibilité ne puisse jouer au vu des restrictions imposées et que le Fonds soit asphyxié par le contrôle ministériel qui lui est imposé dans pratiquement toutes ses actions.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État vient à se poser la question si le contrôle très étroit que le présent projet de loi entend mettre en place est conciliable avec la nature même d'un établissement public.

En effet, la spécialité et l'autonomie constituent les deux éléments caractérisant les établissements publics.

Le principe de spécialité signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas aux établissements publics d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités. Le principe de la spécialité consacré par l'article 108*bis* de la Constitution exige d'ailleurs que la portée des missions des établissements publics soit cernée par le législateur avec précision.¹

L'autonomie de l'établissement public, qui va de pair avec la personnalité juridique, est octroyée en fonction de la spécialité. Les composantes de cette autonomie sont diverses et, le cas échéant, dictées par les modalités de la tutelle qui pèsent sur l'établissement. Par sa tutelle, l'État exerce un contrôle sur l'établissement public. Le législateur doit toutefois veiller à ménager un juste équilibre entre le souci d'assurer une réelle autonomie à l'établissement public et la préoccupation de mettre l'État en mesure d'exercer effectivement son pouvoir de contrôle et de tutelle.²

En l'espèce le Conseil d'État n'est pas convaincu que les auteurs ont pu trouver ce juste équilibre.

En ce qui concerne le rôle du Fonds dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale du logement, les auteurs tiennent à souligner que la mission première du Fonds est la création de logements locatifs.

1 Avis du Conseil d'État du 3 avril 2015 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest (doc. parl. n° 6782¹).

2 Avis du Conseil d'État du 20 février 2001 sur le projet de loi portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster“ (doc. parl. n° 4702¹).

Pour permettre au Fonds de jouer ce rôle important, les auteurs entendent donner suite à certaines recommandations essentielles des audits que le ministre du Logement a fait effectuer.

Le Conseil d'État regrette que ni le rapport du cabinet de consultance ni celui du réviseur d'entreprises ni par ailleurs le rapport de la Cour des comptes n'étaient joints au texte soumis au Conseil d'État, encore que le rapport de la Cour des comptes soit accessible sur le site Internet du ministère compétent, et qu'un résumé exécutif dressé par le consultant chargé de l'audit organisationnel et fonctionnel du Fonds, soit publié sur le site Internet du ministère du Logement. Le Conseil d'État reviendra sur ce point ultérieurement dans le cadre des présentes considérations générales.

Par ailleurs, le Conseil d'État n'est pas convaincu que la seule amélioration de l'efficacité de la gestion financière du Fonds et de son contrôle soit suffisante pour parer au manque cruel de logements abordables pour les tranches de population moins bien loties dans le Grand-Duché de Luxembourg, alors que le problème récurrent semble être moins le coût des constructions proprement dites que le prix des terrains constructibles. Or, le prix des terrains constructibles est fonction de l'offre – nécessairement limitée dans un pays au territoire exigu – et des nécessités d'une politique d'urbanisation tendant à éviter l'étalement urbain, une réalité qui s'imposera au Fonds pour efficace que soit sa gestion.

Dans l'exposé des objectifs de la réforme, les auteurs du projet de loi sous avis expliquent que, dans leur souci d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds, ils entendent donner suite à certaines recommandations essentielles des audits susceptibles d'être traduites dans un texte législatif. Ils ont écarté d'autres recommandations des audits relevant de l'organisation et de la gestion du Fonds, notamment celles concernant le flux des informations et la définition des attributions des employés du Fonds lesquelles selon eux, n'auraient pas leur place dans un texte législatif.

Eu égard au fait que les auteurs ont choisi de ne pas soumettre au Conseil d'État les rapports des consultants, le Conseil d'État n'est pas à même de retracer quelles recommandations ont été formulées, alors que le résumé exécutif du consultant chargé de la mission d'audit publié sur Internet reste très général et ne donne aucune information précise. À titre de remarque générale, le Conseil d'État tient à souligner qu'il ne suit pas les auteurs dans leur raisonnement: ainsi la détermination des attributions des employés du Fonds, dans la mesure où elles pourraient être dérogatoire au droit commun et le cas échéant empiéter sur des compétences réservées par la loi à d'autres instances, ont bien leur place dans un texte de loi.

Les auteurs du projet de loi sous avis expliquent encore qu'un autre souci était celui d'appliquer rigoureusement les règles de l'Union européenne en matière de subventions aux entreprises chargées d'un service d'intérêt général, telles qu'elles résultent du dernier paquet services d'intérêt économique général (SIEG).³

Le Conseil d'État se demande toutefois si le souci d'appliquer rigoureusement les règles européennes en matière d'aides d'État n'est pas aussi la conséquence d'une lettre adressée par la Direction Générale Concurrence de la Commission européenne au Gouvernement luxembourgeois en date du 24 novembre 2010 et ceci suite à une plainte d'un promoteur immobilier luxembourgeois ayant souhaité demeurer anonyme.

Les auteurs ne font pas état de ce courrier, ni de la réponse apportée, ni d'ailleurs des suites qui ont été réservées. Ils n'indiquent pas si le projet de loi sous examen est la conséquence d'éventuelles discussions avec la Commission européenne et d'engagements pris par le Gouvernement luxembourgeois.

La Direction Générale de la Concurrence de la Commission européenne vient à la conclusion que dans l'arrêt du 24 juillet 2003, Altmark (C-280/00, EU:C2003:415), la Cour de justice de l'Union européenne a fixé quatre conditions permettant de faire échapper des subventions publiques à l'interdiction des aides d'État au sens de l'article 107 TFUE:

1. L'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies.

³ „Paquet Monti Kroes“: Cette série de texte analyse les financements versés par les pouvoirs publics en compensation des charges de service d'intérêt économique général et établit de nouvelles règles en la matière. Il s'agit de: „– la décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005; „– l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005; – la directive „transparence“ 2005/81/CE du 28 novembre 2005.

2. Les paramètres sur base desquels la compensation est calculée doivent être préalablement établis d'une façon objective et transparente.
3. La compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.
4. Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait encourus.

C'est cette dernière condition que la Commission européenne estimait ne pas être remplie alors que toute indication sur la détermination du niveau de compensation nécessaire sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait encourus, ferait défaut dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La Commission européenne est d'avis qu'il suffirait d'incorporer des critères de détermination du niveau de compensation répondant par ailleurs aux exigences de la quatrième condition de l'arrêt Altmark dans la loi actuellement en vigueur pour que les quatre conditions de l'arrêt Altmark soient respectées et les montants alloués au Fonds ne soient pas à considérer comme aides d'État au sens de l'article 106(2) TFUE.

Les auteurs ne semblent pas s'être penchés sur cette solution.

Plutôt que d'adopter une nouvelle loi, comme en l'espèce, le législateur pourrait envisager d'incorporer des critères de compensation dans la loi en vigueur et procéder à d'autres changements utiles dans ladite loi, comme par exemple introduire l'obligation pour le Fonds de se doter d'une comptabilité analytique, telle que décrite dans le projet de loi sous avis.

Les auteurs en arrivent eux aussi à la conclusion que la quatrième condition Altmark ne serait pas donnée en l'espèce, étant donné que le Fonds ne serait pas une entreprise bien gérée. Le Conseil d'État estime cependant que les auteurs font une erreur de raisonnement, puisque ce qui est visé par la quatrième condition de l'arrêt Altmark est le montant de la compensation à verser au Fonds, laquelle doit être évaluée en fonction des coûts générés par une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée. Ce n'est donc pas une condition à respecter par l'entreprise qui se voit attribuer la compensation, comme semblent l'estimer les auteurs. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à l'avis de la Chambre des salariés qui a fait une remarque allant dans le même sens.

Une des conditions de l'arrêt Altmark venant à défaillir, l'aide d'État n'en reste pas moins compatible avec les règles du TFUE sur les aides d'État si les conditions imposées par la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général n° 2012/21/UE, sont respectées.

Ces conditions sont les suivantes:

1. La gestion du service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise au moyen d'un ou de plusieurs actes, lesquels doivent impérativement mentionner:
 - a) la nature et la durée des obligations de service public;
 - b) l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné;
 - c) la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide;
 - d) la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation;
 - e) les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières; et
 - f) une référence à la décision 2012/21/UE.
2. Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. Si une surcompensation a eu lieu, le montant de l'excédent devra être remboursé.

3. Pour les compensations supérieures à quinze millions d'euros accordés à une entreprise ayant aussi des activités qui se situent en dehors du cadre du service public, l'État doit publier le mandat ou une synthèse incluant les éléments relevés au point 1 et les montants annuels correspondant à l'aide octroyée à l'entreprise, soit sur Internet soit par un autre moyen approprié.

Du titre de la loi en projet, le Fonds pourra profiter de plusieurs moyens de financement. Il pourra bénéficier, au titre d'aides à la construction d'ensembles et en sa qualité de promoteur public, des aides prévues dans la loi précitée du 25 février 1979 et il se verra attribuer une dotation pour la partie non couverte des prix d'acquisition des terrains ainsi qu'une compensation des déficits d'exploitation.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'inquiète dans son avis du 18 décembre 2015, de ce système de financement. Même s'il devait diminuer le risque de plaintes au niveau européen pour l'attribution d'aides d'État prohibées, il serait contraire à la sécurité juridique. En effet, la Commission européenne limiterait la mise à disposition de logements sociaux aux personnes défavorisées ou aux groupes moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions de marché et s'arrogerait le droit de codécision sur la question de savoir qui pourrait faire partie de cette catégorie et imposerait aux États membres des limites de revenu pour pouvoir attribuer un logement social. Ces inquiétudes de la Chambre des fonctionnaires et employés publics semblent avoir pris leur source dans un litige qui oppose certaines sociétés de logement social des Pays-Bas à la Commission européenne.

En effet, par ordonnances du 12 mai 2015, *Stichting Woonlinie e.a./Commission* (T-202/10 RENV, EU:T:2015:287) et *Stichting Woonpunt e.a./Commission* (T-203/10 RENV, EU:T:2015:286), le Tribunal de première instance de l'Union européenne a rejeté le recours d'un certain nombre de sociétés de logement néerlandaises contre une décision de la Commission européenne du 30 août 2010. Les plaignantes avaient estimé, entre autres, que les mesures utiles visant à assurer la conformité du régime néerlandais en faveur des sociétés plaignantes avec le droit de l'Union européenne et plus particulièrement la mesure tendant à limiter le logement social à un groupe cible, clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés, allaient au-delà des compétences de la Commission européenne et que la Commission européenne avait commis une erreur de droit.

Ces décisions font actuellement l'objet d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le Conseil d'État estime que la situation des Pays-Bas n'est pas en tous points comparable avec celle qui existe au Luxembourg, en ce que les Pays-Bas ont adopté en matière de logement locatif une conception universelle du logement qui entend fournir un logement à tout citoyen, quelque soient ses revenus et représente une offre complémentaire au marché immobilier traditionnel. Il va sans dire qu'une telle conception exerce une grande influence sur le marché de l'immobilier et entraîne des distorsions considérables de concurrence entre les acteurs offrant du „logement social“ et les acteurs privés du marché immobilier.

Au Grand-Duché de Luxembourg, prévaut la conception généraliste du logement social, qui réserve l'accès au logement social à des personnes ayant des difficultés à accéder au logement en raison de leurs revenus modestes, la notion de revenus modestes étant par ailleurs toute relative. Quiconque connaît la situation du logement dans notre pays, se rend à l'évidence que, vu les niveaux de prix, le revenu modeste rendant impossible l'accès au logement est probablement plus élevé que le revenu modeste empêchant l'accès au logement dans d'autres pays de l'Union européenne.

C'est à cette conception généraliste que les Pays-Bas se sont au demeurant ralliés à la suite de l'intervention de la Commission européenne.

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre I^{er} – Statut juridique, missions et siège

Article 1^{er}

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État relève que la première phrase du paragraphe 1^{er} est sans contenu normatif.

Comme les effets des dispositions abrogées continuent à subsister même après l'abrogation aussi longtemps qu'ils trouvent une assise légale dans la nouvelle loi, il n'y a pas lieu de se référer à la loi modifiée du 25 février 1979, du moins pas aux dispositions créant le Fonds lesquelles sont abrogées par le projet de loi sous avis.⁴

Le Conseil d'État propose dès lors de libeller ce paragraphe comme suit:

„(1) La dénomination de l'établissement public „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ est changée en „Fonds du Logement“ désigné ci-après par „le Fonds“.“

Paragraphe 2

Le Conseil d'État rappelle que tout établissement public dispose, en application de l'article 108bis de la Constitution, de la personnalité juridique, de sorte qu'il n'y a pas lieu de rappeler cette évidence dans un texte de loi. Aussi le Conseil d'État propose-t-il que les auteurs s'inspirent de la loi modifiée du 10 décembre 1975 créant le Centre Hospitalier de Luxembourg et plus particulièrement de l'alinéa 3 de l'article 1^{er}, en écrivant: „Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après „le ministre“.“

Paragraphe 3

Pour des raisons de précision, le Conseil d'État propose de remplacer les mots „selon les modalités de droit privé“ aux contours plutôt imprécis par les termes „d'après les méthodes de droit privé“ à l'instar de ce qui est prévu à l'article 1^{er} de la loi précitée du 10 décembre 1975.

Paragraphe 4

Sans observation.

Article 2

Le Conseil d'État rappelle que, selon la première condition de l'arrêt Altmark, les obligations de service public doivent être clairement définies pour que les fonds versés à titre de compensation ne soient pas considérés comme aide étatique. Dans leur analyse, les auteurs estiment que le Fonds ne remplit pas les conditions de l'arrêt Altmark et que donc la décision de la Commission 2012/21/UE devrait s'appliquer.

Quelle que soit l'optique suivie – respect des quatre conditions Altmark ou application de la décision 2012/21/UE –, il n'en reste pas moins que la nature et la durée des obligations de service public doivent être définies.

Si certains points repris à l'article 2 sont suffisamment précis, il en va différemment d'autres, ce qui pose problème non seulement au niveau de l'application des règles du droit de l'Union européenne mais également du droit luxembourgeois au regard du principe de spécialité applicable aux établissements publics.

Paragraphe 1^{er}

Le point 1 de ce paragraphe ne donne pas lieu à observation.

Quant au point 2 de ce paragraphe, le Conseil d'État se demande si les auteurs ne sont pas trop restrictifs. En effet, une interprétation stricte qu'un juge pourrait éventuellement faire de cette disposition, aurait pour conséquence que le Fonds ne pourrait effectuer que des ventes ou des cessions avec

⁴ Avis du Conseil d'État du 6 décembre 2011 relatif au projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé „Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte“ et de la Fondation Henri Pensis (doc. parl. n° 6362)

bail emphytéotique mais non pas des cessions avec attribution d'un droit de superficie ou, le cas échéant, un crédit bail-immobilier.

Le commentaire des articles ne donne aucune indication si cette possibilité, restreinte à certaines opérations immobilières, est voulue par les auteurs. Si tel ne devait pas être le cas, le Conseil d'État propose de faire abstraction de toute référence à un mode de cession en ne maintenant que les termes „la cession de logements à des personnes“.

Par ailleurs et à l'instar de ce que les auteurs ont fait au point 1 du paragraphe sous avis, le Conseil d'État insiste, qu'il soit fait mention des articles de la loi précitée du 25 février 1979 qui reprennent les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi et qui rendent donc éligibles certaines personnes à pouvoir profiter d'une cession de logement par le Fonds respectivement de les déterminer avec plus de précision afin de suffire à l'exigence de sécurité juridique.

Paragraphe 2

Ce paragraphe prévoit que le Fonds assure aussi le suivi social de ses locataires. Dans le commentaire des articles, les auteurs prennent soin de spécifier que ce suivi est réservé aux personnes physiques locataires et aux membres de leur famille. Ils expliquent que ce suivi correspond à un besoin fortement ressenti sur le terrain et qu'il a comme objectif de réduire des sources de conflit entre occupants, d'assurer leur bonne entente et l'intégrité du patrimoine immobilier. Les auteurs soulignent encore que le suivi social visé par eux ne doit pas empiéter sur celui assuré par d'autres services.

Le Conseil d'État comprend cette nécessité.

Toutefois, dans la mesure où aucune des précisions indiquées par les auteurs dans le commentaire des articles n'est prévue dans le texte du paragraphe sous avis, il viole le principe de la spécialité qui interdit aux établissements publics d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités. Il appartient dès lors au législateur de cerner les missions de suivi social avec précision et de définir ce suivi dans le strict cadre des missions qui sont celles du Fonds.

Aussi le Conseil d'État se doit-il de s'opposer formellement au libellé du paragraphe 2 dans sa teneur actuelle étant donné qu'il viole l'article 108*bis* de la Constitution et n'est pas conforme aux exigences du droit de l'Union européenne.

Cette opposition formelle pourrait être levée si le paragraphe sous avis était libellé de la façon suivante:

„(2) le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la bonne entente entre occupants et l'intégrité du patrimoine immobilier.“

Paragraphe 3

À titre liminaire, le Conseil d'État tient à souligner que ce paragraphe, qui confère au Fonds des missions générales, aurait mieux sa place, d'un point de vue logique, à la fin de l'énumération des missions du Fonds. Le Conseil d'État se demande par ailleurs si ce paragraphe ne pourrait pas utilement être fusionné avec le paragraphe 5 qui indique aussi d'autres missions du Fonds.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que ces missions ne sont pas clairement définies. Il ne ressort plus particulièrement pas du libellé du texte si les missions ainsi conférées au Fonds sont en relation avec le service public proprement dit effectué par le Fonds ou si elles peuvent comprendre des missions d'une autre nature. Dans le commentaire des articles, les auteurs déclarent que les missions ainsi conférées au Fonds seraient celles qui sont utiles à la réalisation de la politique du logement. Il s'agit de missions qui vont au-delà de ce que les auteurs considèrent comme les missions essentielles du Fonds, à savoir la mise à disposition de logements locatifs et la cession de logements à des personnes susceptibles d'avoir besoin d'une aide spécifique pour accéder au logement.

À titre d'exemple de telles missions, les auteurs suggèrent que le Fonds pourrait être chargé de la mission de conseiller les communes dans la mise en œuvre de leurs projets de lotissement et de construction.

Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de cerner avec la précision requise dans le texte même les missions à effectuer par le Fonds et de spécifier plus particulièrement qu'il s'agit de missions de mise en œuvre de la politique de logement afin de suffire au principe de spécialité de l'objet des établissements publics consacré par l'article 108*bis* de la Constitution et aux exigences du droit de l'Union européenne.

Paragraphe 4

Ce paragraphe ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 5

Le Conseil d'État demande encore une fois que les missions dont il s'agit soient définies avec plus de clarté et ceci pour les raisons déjà indiquées à l'endroit du paragraphe 3.

En conséquence et en l'absence d'une mission cernée avec précision, le Conseil d'État doit encore s'opposer formellement au libellé de la deuxième phrase du paragraphe sous avis.

Il note encore que, selon le paragraphe sous avis, le Fonds peut se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise à un prix réévalué suivant des modalités à convenir.

Si le Conseil d'État comprend l'inscription dans un texte de loi d'un droit de préemption pour le Fonds en vue de faire échapper les contrats conclus et contenant un tel droit, à la critique de constituer un contrat d'adhésion, il doit cependant insister sur le fait que les conditions dans lesquelles le Fonds peut faire usage de sa faculté de préempter soient définies plus amplement dans le texte de la loi. En effet, actuellement le paragraphe 5 sous avis prévoit que le Fonds peut exercer son droit de préemption. Tel qu'actuellement libellé, le texte permet donc une appréciation arbitraire du Fonds sur les situations dans lesquelles il entend exercer son droit. Si le texte devait donc être maintenu tel quel, le Conseil d'État ne pourrait accorder la dispense du second vote.

Paragraphe 6

Le Fonds est un établissement public jouissant de la personnalité morale. Il est donc superfétatoire d'indiquer que le Fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine.

Le Conseil d'État propose donc de faire abstraction de la première phrase de cet alinéa. Il faudra dans cette hypothèse réajuster le texte de la deuxième phrase et préciser qu'en cas d'aliénation d'immeubles faisant partie du patrimoine du Fonds, et qui n'ont pas été affectés à la réalisation de logements, les aides et dotations sont à restituer obligatoirement. Par ailleurs, comme le texte définit une obligation et non une mission du Fonds, il y aurait lieu d'en faire un article à part.

Paragraphe 7

Ce paragraphe, qui n'est nécessaire que si on assume que le système d'aide mis en place par le projet de loi sous avis ne remplit pas toutes les conditions de l'arrêt Altmark, ne donne pas lieu à observation quant au fond. Il conviendrait toutefois de faire de l'obligation d'indiquer la nature des droits spécifiques octroyés au Fonds, un article à part, vu qu'il s'agit à nouveau d'une obligation qui lui est imposée et non d'une mission.

Paragraphe 8

Selon le paragraphe 2 de l'article 2 de la décision 2012/21/UE prémentionnée, la durée du mandat de service public conférée à un acteur doit être limitée à dix ans. Il est fait exception à la règle si le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période de temps, conformément aux principes comptables généralement admis.

Dans le considérant 12 de la décision 2012/21/UE, le logement social est spécifiquement visé comme une hypothèse où l'investissement important permet une durée de mandat plus longue.

En l'espèce, elle est de quatre-vingt-dix-neuf ans. Les auteurs ne se sont pas exprimés sur les raisons qui les ont amenés à prévoir cette durée exceptionnellement longue.

Il résulte du libellé du paragraphe 2 de l'article 2 de la décision 2012/21/UE que la durée du mandat est étroitement liée à la durée de l'amortissement de l'investissement ayant créé l'actif selon les principes comptables généralement admis.

Or, une durée d'amortissement pour les actifs immobiliers sur quatre-vingt-dix-neuf années n'est pas une norme comptable généralement admise.

La disposition sous avis viole la décision 2012/21/UE et doit, dès lors, sous peine d'opposition formelle, être modifiée.

Article 3

Sans observation.

Chapitre II.– *Organes et fonctionnement*

Section I^{re}.– Conseil d'administration

Article 4

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe détermine la composition du conseil d'administration du Fonds. Le Conseil d'État note que le conseil d'administration est actuellement composé de treize membres alors que l'ancien comité-directeur n'en comprenait que douze. Figurera à l'avenir parmi les personnes nommées par le Grand-Duc à ces fonctions, un représentant du Syvicol. Le Conseil d'État considère que la présence d'un représentant des villes et communes est effectivement fort utile.

Paragraphe 2

Ce paragraphe vise les incompatibilités entre certaines fonctions et la qualité de membre du conseil d'administration. Le Conseil d'État note qu'outre certains fonctionnaires d'État ces incompatibilités visent dorénavant aussi certains employés de l'État. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler au sujet de cette disposition qui est inspirée de l'actuel article 61, alinéa 3, de la loi précitée du 25 février 1979.

Paragraphe 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État constate que les auteurs estiment nécessaire un délai de six mois pour pourvoir au remplacement d'un membre du conseil d'administration dont le mandat est venu à terme pour quelque raison que ce soit. Les auteurs ne se sont pas exprimés sur les raisons qui les ont amenés à fixer ce délai qui paraît anormalement long au Conseil d'État.

Le Conseil d'État relève par ailleurs qu'aucune sanction n'est prévue si le délai n'est pas respecté. Se pose encore la question si la nomination d'administrateurs après le délai de six mois révolu est valable ou non.

Afin d'éviter des discussions à ce sujet, le Conseil d'État propose de faire abstraction de tout délai. Il appartiendra au ministre de tutelle d'assumer ses responsabilités et de nommer dans les meilleurs délais un remplaçant pour le poste devenu vacant.

Pour parer à d'éventuels retards dans la nomination, les auteurs ont prévu, à la dernière phrase du paragraphe, que le conseil d'administration pourra siéger valablement en cas de vacance d'un ou de plusieurs postes d'administrateurs.

Le Conseil d'État demande, qu'il soit fait abstraction de cette disposition qui est susceptible d'une double interprétation.

En effet, soit les auteurs font une différence entre „siéger“ et „délibérer“. Si tel est le cas, le conseil d'administration pourrait se réunir sur convocation mais non délibérer en raison des quorums prévus au paragraphe 4 de l'article 5 du projet sous revue. On ne voit cependant pas l'utilité de convoquer un conseil d'administration s'il ne peut pas délibérer valablement.

Dans cette hypothèse la dernière phrase du paragraphe sous avis est inutile et donc à omettre.

Soit les auteurs ont voulu assimiler „siéger“ et „délibérer“. Dans cette hypothèse, cette phrase du paragraphe sous avis est en contradiction flagrante avec l'article 5, paragraphe 4, du projet de loi sous avis, lequel prévoit que le conseil d'administration ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente.

Le Conseil d'État se doit de souligner que l'article 5, paragraphe 4, est dans la norme de ce qui est généralement appliqué dans les sociétés de droit privé dotées d'un conseil d'administration. La règle des quorums s'impose d'autant plus que le conseil d'administration est un organe collégial, un fait régulièrement souligné par la jurisprudence et la violation du principe de la collégialité est en conséquence sanctionnée.

Dès lors et dans l'attente d'éclaircissements sur la raison qui imposerait le maintien de la dernière phrase du paragraphe sous avis, le Conseil d'État se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

*Article 5**Paragraphe 1^{er}*

Le Conseil d'État propose de fusionner les deux premières phrases de cet article en écrivant:

„Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président ou de celui qui le remplace aussi souvent que les intérêts du Fonds l'exigent mais au moins une fois par trimestre“.

Paragraphes 2 et 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit du paragraphe 4 de l'article 4 du projet sous revue.

Paragraphe 5

Le Conseil d'État propose de faire abstraction de ce paragraphe qui ne fait qu'énoncer une évidence.

Paragraphe 6

Il ne résulte pas du texte actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État si le secrétaire administratif peut aussi être choisi parmi les membres du conseil d'administration. Si telle est l'intention des auteurs – ils ne se sont pas exprimés à ce sujet – le Conseil d'État insiste sur le fait que la dernière phrase du paragraphe sous avis soit complétée de la façon suivante:

„Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions ni au vote.“

*Article 6**Paragraphe 1^{er}*

Sans observation.

Paragraphe 2

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit des considérations générales au sujet de l'autonomie décisionnelle du Fonds par rapport à son ministre de tutelle. Il propose de faire abstraction de cette disposition qui enlève toute autonomie décisionnelle au Fonds. Le ministre gardera de toute façon un droit de regard strict sur les décisions les plus importantes du Fonds en ce qu'il doit les approuver.

Paragraphe 3

Le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité de cette disposition. En effet, le conseil d'administration pourra adopter à tout moment un règlement d'ordre intérieur. Cela découle des prérogatives qui sont celles de tout conseil d'administration et du pouvoir qui lui est donné de s'occuper de tous les aspects de la gestion du Fonds.

Par ailleurs, il ne semble pas indiqué au Conseil d'État de mentionner le détail de ce que ce règlement doit comprendre. En effet, l'article 21 du projet de loi prévoit spécifiquement que le règlement d'ordre intérieur soit approuvé par le ministre de tutelle. Le Conseil d'État assume que si le règlement lui soumis ne convient pas au ministre, il en refusera l'approbation et demandera que le règlement d'ordre intérieur soit complété.

Le Conseil d'État propose dès lors qu'il soit fait abstraction de cette disposition, ce d'autant plus que le libellé actuellement proposé risque de poser de nombreux problèmes.

Ainsi à titre d'exemple:

- Au point 1, il est à supposer que les règles gouvernant le contrôle et l'audit interne du Fonds ne sont pas arrêtés par le conseil d'administration mais par les règles professionnelles du contrôle et de l'audit interne de tout établissement public. Tout au plus le conseil d'administration pourrait-il

nommer les personnes qui en interne procèdent au contrôle et à l'audit selon les règles professionnelles applicables.

- Au point 2, les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement des comptes séparés sont définis par la science comptable. Il n'appartient pas au conseil d'administration de les indiquer.
- Au point 3, les règles à suivre en matière de marchés publics sont imposées par la législation en la matière. Il n'appartient pas au conseil d'administration de les établir.
- Au sujet du point 8, il est renvoyé aux développements effectués par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 2, paragraphe 2, du projet de loi sous avis. Il n'appartient en aucun cas au conseil d'administration de définir plus amplement la mission de suivi social du Fonds. Cette prérogative est réservée au seul législateur. Le conseil d'administration pourra cependant en fixer la mise en œuvre pratique.

Le Conseil d'État relève encore que le règlement d'ordre intérieur prévoit, sous les points 10 et 11 de la disposition sous revue, des règles relatives à l'attribution des logements et des règles à respecter en cas de location et de vente de logements.

Or, ces critères sont d'ores et déjà indiqués dans l'article 2, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous avis. Il ne pourra pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

Article 7

Sans observation.

Section II.– Le Président

Article 8

Les paragraphes 2 à 4 n'ont pas leur place dans l'article sous revue, mais devraient figurer dans un article à part qui traite du statut juridique du Fonds et qui est à prévoir au sein du chapitre 1^{er} de la loi en projet.

Section III.– Le directeur

Article 9

Les auteurs indiquent dans le commentaire des articles que le choix d'une direction tricéphale – directeur et deux directeurs-adjoints – est la résultante de recommandations des divers audits. Le Conseil d'État n'ayant pas pu inspecter ces audits, il ne saurait se prononcer sur l'adéquation de ce choix. Il se demande cependant si une direction composée d'un directeur et d'un directeur-adjoint n'aurait pas été suffisante.

Section IV.– Le commissaire de Gouvernement

Article 10

Au sujet du commissaire du Gouvernement, le Conseil d'État réitère sa prise de position formulée dans ses avis antérieurs (doc. parl. n^{os} 5125⁶, 6283⁴, 6420³ et 6527⁴)⁵ dans lesquels il avait mis en question la raison d'être d'un commissaire du Gouvernement auprès des établissements publics et demandé de supprimer les dispositions afférentes.

5 Avis du Conseil d'État du 30 mars 2004 (doc. parl. n^o 5125⁶): „En ce qui concerne la désignation d'un commissaire du Gouvernement prévu au paragraphe 3, le Conseil d'État partage les objections de la Chambre de commerce qui ne voit pas de raison d'être d'un commissaire du Gouvernement, vu que l'État est de toute façon seul et unique actionnaire de la RGTP, que les membres du conseil d'administration sont désignés par le Gouvernement et que le ministre des Transports exerce seul le pouvoir tutélaire quant aux décisions du conseil d'administration.“

Avis du Conseil d'État du 10 janvier 2012 (doc. parl. n^o 6283): „Dans la mesure où leurs missions consistent à mettre en œuvre la politique de l'Université et ses choix stratégiques dans le cadre tracé par la loi et le contrat d'établissement, ils sont tenus par les lignes de conduite leur données, le cas échéant, par le Gouvernement. Dans ces conditions, la raison d'être d'un commissaire du Gouvernement n'est pas donnée.“

Article 11

Le Conseil d'État se doit encore de rappeler ses avis antérieurs⁶ au sujet des indemnités versées aux agents de l'État dans des fonctions consultatives ou de contrôle. En effet, il y avait retenu: „Par ailleurs il s'interroge sur le bien-fondé de l'attribution d'une indemnité supplémentaire dont bénéficieraient les agents de l'État lorsqu'ils sont amenés à assister à une réunion de commission consultative, alors que ceux-ci sont des fonctionnaires appelés à conseiller le ministre pendant leur temps de travail normal. Dans la mesure cependant où les représentants des ministres seraient des personnes autres que des agents de l'État, il y aurait lieu de maintenir le principe de l'indemnisation dans le texte du projet de loi“.

Chapitre III.– *Le personnel**Articles 12 et 13*

Sans observation.

Article 14

Le Conseil d'État constate que les personnes visées par les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous revue, sont investies d'une simple obligation de garder le secret et de respecter la confidentialité. Le Conseil d'État approuve ce choix.

En revanche, le Conseil d'État suggère de faire abstraction du paragraphe 3 pour être superfétatoire. En effet, l'énumération des personnes liées par le secret professionnel visée par l'article 458 du Code pénal n'est pas limitative et son libellé est assez large pour embrasser l'exercice d'autres professions que celles qui y sont énumérées. D'après l'article 458 du Code pénal, il suffit que, „par son état et sa profession, une personne soit dépositaire des secrets et que la confiance qu'elle a reçue ait été obligatoire de la part de ceux qui l'ont faite“.⁷

Chapitre IV.– *Budget et comptes**Article 15**Paragraphe 1^{er}*

Ce paragraphe prévoit que le Fonds perçoit une compensation à charge du budget de l'État afin de rémunérer les services publics qu'il assume. Le texte prévoit que cette compensation est fixée selon des modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition.

En effet, l'article 99 de la Constitution réserve les charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice à la loi.

L'article 32(3) de la Constitution dispose que le Grand-Duc ne peut prendre les règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.

D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle entretemps bien assise, cette disposition signifie que le cadrage normatif essentiel du règlement grand-ducal pris doit résulter de la loi.

Le texte tel qu'actuellement soumis au Conseil d'État qui renvoie pour les modalités à un règlement grand-ducal, ne correspond pas aux exigences d'un cadrage normatif essentiel.

Paragraphe 2

Le Conseil d'État estime qu'il est préférable, pour plus de clarté et pour faciliter le maniement du texte de loi de renvoyer spécifiquement aux dispositions de la loi précitée du 25 février 1979 qui créent les aides à la construction d'ensembles, soit les articles 15 à 31 de cette loi.

Il va sans dire que les aides reçues au titre d'aides à la construction d'ensembles devront être prises en compte, dans la mesure où elles constituent une aide étatique, de la compensation de service public qui sera attribuée en définitive au Fonds par application des règles de calcul d'une telle compensation.

⁶ Avis du Conseil d'État du 19 janvier 2016 relatif au projet de loi portant modification des articles L.542-7. à L.542-14. ainsi que des articles L.542-17. et L.542-19. du Livre V, Titre IV, Chapitre II, section 2 du Code du travail relative au soutien et au développement de la formation continue (doc. parl. n° 6883)

⁷ Avis du Conseil d'État du 7 juin 2016 concernant le projet de loi relative à la profession de l'audit (doc. parl. n° 6969)

Paragraphe 3

Une interprétation stricte du texte dans son libellé actuellement proposé pourrait amener à la conclusion que la compensation de service public visée au paragraphe 1^{er} du texte proposé ne peut être accordée que pour les ventes avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévus par la loi précitée du 25 février 1979. Il résulte de ce libellé restrictif que les autres opérations nécessaires ou simplement utiles du Fonds n'entreront pas en compte pour la détermination du niveau de compensation de service public. Dès lors, les travaux de rénovation, de réfection et d'entretien du patrimoine immobilier du Fonds, notamment celui donné en location, n'entreraient pas en ligne de compte pour la détermination du niveau de compensation de service public. Il semble cependant au Conseil d'État que ces frais en stricte relation avec le maintien de l'intégrité des bâtiments donnés à bail par le Fonds sont des dépenses nécessaires pour garantir également le niveau de qualité des habitations données à bail, et peuvent être considérés comme relevant d'un service public susceptible de compensation.

Par ailleurs, le libellé actuel du texte ne permettrait pas la prise en charge des frais résultant d'inscriptions hypothécaires et d'autres frais en relation avec des actes translatifs dans lesquels le Fonds agit comme acquéreur, étant entendu que, dans le cadre des ventes avec bail emphytéotique à des tiers, ces frais sont de toute façon à charge de l'acquéreur. Or, il résulte du commentaire des articles, et plus particulièrement de celui de l'article 16 du projet de loi sous avis, que les auteurs partent du principe que ces frais d'acte et autres pourront être compensés dans le cadre de la rétribution du service public effectué par le Fonds.

Le texte actuellement proposé n'offre cependant pas cette possibilité de sorte que le Conseil d'État suggère un libellé moins restrictif.

Article 16

Le Conseil d'État tient à rappeler que si d'aventure l'État était amené à garantir un prêt dépassant le cadre de quarante millions d'euros prévu par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, cette garantie devra faire l'objet d'une autorisation par une loi spéciale par application de l'article 99 de la Constitution qui prévoit que tout engagement financier important doit être autorisé par une loi spéciale.

*Article 17**Paragraphe 1^{er}*

Sans observation.

Paragraphe 2

Les deux premiers alinéas de ce paragraphe ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

En revanche, le Conseil d'État propose de faire abstraction des points 1 à 3 de l'alinéa 3. En effet, les implications que le texte entend dériver de l'obligation de tenir des comptes séparés, sont évidentes en matière de science comptable, de sorte qu'il est redondant de les répéter.

Paragraphe 3

Sans observation.

Articles 18 à 20

Sans observation.

Chapitre V.– Surveillance et contrôle du Fonds*Article 21**Paragraphe 1^{er}*

L'article sous avis dispose que le Fonds est soumis à la haute surveillance du ministre ayant le Logement dans ses attributions, lequel peut effectuer son contrôle en tout temps.

Le Conseil d'État propose de s'en tenir au libellé actuel des alinéas 1^{er} et 2 de l'article 65 de la loi précitée du 25 février 1979, vu que les termes de „haute surveillance du ministre“ ont des contours

vagues par rapport à la notion juridiquement clairement définie de „tutelle du ministre“, laquelle est par ailleurs déjà utilisée à l’endroit de l’article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi en projet.

En outre, il convient de faire abstraction de la précision que le ministre peut „à cet effet demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives“. En effet, la possibilité de formuler ces demandes découle naturellement des prérogatives tutélaires du ministre, de sorte qu’il n’y a aucune nécessité de le préciser encore.

Paragraphe 2

Le Conseil d’État renvoie à ses développements au sujet de l’autonomie décisionnelle à accorder à un établissement public effectués dans les considérations générales du présent avis.

Quant au texte proposé par les auteurs, le Conseil d’État se demande si le terme „hormis“ ainsi que les renvois aux articles 6, paragraphe 1, et 17, paragraphe 3, sont appropriés.

En effet, l’article 6, paragraphe 1^{er}, prévoit que le conseil d’administration soumette à l’approbation ministérielle le plan quinquennal que le conseil d’administration aura préalablement arrêté, alors que l’article 17, paragraphe 3, concerne une obligation imposée au directeur du Fonds qui est obligé de soumettre au conseil d’administration les comptes annuels.

Au vu de cette imprécision, le Conseil d’État suggère de faire abstraction du bout de phrase commençant par „Hormis ...“, pour libeller le texte de la façon suivante:

„Les décisions du conseil d’administration portant sur les objets suivants ...“.

Paragraphe 3

Le Conseil d’État suggère de faire abstraction du bout de phrase „quant à l’emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés“, étant donné que ce texte pourrait suggérer que seul l’emploi conforme pourra être contrôlé par la Cour des comptes, qui doit cependant pouvoir contrôler la gestion financière intégrale du Fonds.

Chapitre VI.– Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires

Article 22

Le texte sous avis tend à modifier certaines dispositions de la loi précitée du 25 février 1979:

1. Il est proposé de modifier l’article 20b) de la loi précitée du 25 février 1979 en ajoutant les termes „bâti ou non bâti“ au texte actuel. Le Conseil d’État ne voit pas la plus-value normative résultant de la modification proposée, en ce que le libellé actuel, qui prévoit que peut bénéficier de la participation de l’État, l’acquisition de terrains, lui semble suffisant, car générique. En effet, un terrain est soit bâti, soit il ne l’est pas. Si la loi autorise l’acquisition de l’un et de l’autre, point n’est besoin de le spécifier.
2. Le délai prévu à l’article 22, alinéa 3, de la loi précitée du 25 février 1979 pour la mise en valeur des terrains est porté de dix à quinze ans et pour les terrains acquis avant le 1^{er} janvier 2005, à vingt-cinq ans. Au vu des explications fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d’État n’a pas d’observation à formuler.
3. Devant les explications claires des auteurs du projet de loi sous avis, sur les raisons qui les ont amenés à proposer la modification à apporter au libellé de l’article 31, alinéa 1^{er}, 3e tiret de la loi précitée du 25 février 1979, le Conseil d’État n’a pas d’observation à formuler.
4. Au sujet de la modification proposée à l’endroit de l’article 66-1 de la loi précitée du 25 février 1979, le Conseil d’État vient à se demander si le système actuellement proposé n’est pas administrativement plus lourd que celui qui existe. En effet, le Fonds devra payer dorénavant les droits de timbre, d’enregistrement et d’hypothèque pour, d’un autre côté, se les voir restituer dans le cadre des compensations qu’il reçoit pour combler les déficits de fonctionnement. Il s’agit dès lors d’une opération „blanche“ et il y a lieu de se demander si ce détour est nécessaire.

Article 23

L’article sous avis prévoit l’abrogation d’un règlement grand-ducal ainsi que d’un arrêté ministériel.

Le Conseil d’État exige, sous peine d’opposition formelle, qu’il soit fait abstraction de cette disposition. En effet, le principe de la hiérarchie des normes et du parallélisme des formes qui en découle,

interdit qu'un acte supérieur procède à l'abrogation formelle de normes d'une intensité normative inférieure, même si celles-ci s'y rattachent directement.

Articles 24 et 25

Sans observation.

Article 26

En toutes circonstances il faut, en déterminant l'entrée en vigueur d'un texte normatif, que cette entrée concorde avec la possibilité pour les personnes concernées par le texte de se conformer aux nouvelles prescriptions et pour l'administration de les mettre en œuvre de manière efficace. La formule „la présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial“ peut avoir un effet contraire étant donné qu'elle conduit à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Aussi est-il préférable de prévoir un délai d'entrée en vigueur plus généreux en le fixant au 1^{er} jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit celui de la publication au Mémorial.⁸

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISLATIVE

Il y a lieu d'écrire paragraphe 1^{er} aux articles 2, paragraphe 2, et 21, paragraphe 2.

À l'article 16, il y a lieu d'écrire Union européenne avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Georges WIVENES

⁸ Avis n° 51.520 du Conseil d'État du 24 mai 2016 relatif au projet de règlement grand-ducal a) relatif aux taxes à percevoir sur les documents de notification des transferts de déchets nationaux et internationaux b) modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 décembre 2007 relatif à certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets c) abrogeant le règlement grand-ducal du 19 novembre 2002 déterminant les taxes à percevoir lors de la présentation des demandes en obtention des formules prescrites pour le transfert national ou transfrontière de déchets

