

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

Avis du Conseil d'État

(21 avril 2026)

En vertu de l'arrêté du 29 avril 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné de la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » que le projet de loi sous rubrique vise à modifier, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité –Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre de commerce et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date des 5 août et 9 octobre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier la loi modifiée du 24 avril 2017 relative au « Fonds du Logement ».

Selon les auteurs, ces modifications tiennent compte des enseignements tirés de la mise en pratique de la loi précitée du 24 avril 2017 ainsi que de la nouvelle terminologie introduite par la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Le point sous examen vise à modifier l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 24 avril 2017 afin de revoir les missions du Fonds du logement, ci-après « Fonds », y décrites.

Les points 1, 2 et 3 du paragraphe 1^{er} précité, dans leur teneur proposée, prévoient que le Fonds exerce des missions « d'utilité publique ».

Le Conseil d'État note que l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 1, de la loi précitée du 24 avril 2017, dans sa teneur proposée, dispose ce qui suit : « 1. la mission d'utilité publique de mise en location de logements destinés à la location abordable au sens de l'article 11 de la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable à des personnes physiques ou à des personnes morales, qu'elles soient ou non titulaires d'un agrément de bailleur social au sens de l'article 34 de la loi précitée du 7 août 2023. » Selon le commentaire des articles, « en raison de son rôle particulier à échelle nationale et de son savoir-faire acquis depuis des décennies, le Fonds peut non seulement réaliser des logements abordables pour ses propres besoins, mais également pour des personnes morales œuvrant dans le secteur. Ces personnes morales sont certes spécialistes dans l'accompagnement des catégories défavorisées de la population à la recherche d'un logement, mais pas forcément dans la réalisation elle-même des logements. » Le texte actuel dispose ce qui suit : « la mission de mise en location de logements sociaux à des personnes physiques visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social comprend la mise en disposition de logements à des catégories défavorisées de la population. » À la lecture du texte proposé, le Conseil d'État constate que celui-ci omet de prévoir que les personnes morales doivent œuvrer dans le secteur du logement abordable et que leur objet social comprend la mise à disposition de logements à des personnes de catégories défavorisées de la population à la recherche d'un logement, de sorte que toute personne morale indépendamment de son objet social est visée. Au vu de l'objet du projet de loi sous avis et du commentaire des articles, cela ne peut toutefois pas être l'intention des auteurs, de sorte qu'il y a lieu d'apporter des précisions sur ce point à l'endroit de l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 1, de la loi précitée du 24 avril 2017.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que, selon l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 3, lettre f), de la loi précitée du 24 avril 2017, dans sa teneur proposée, le Fonds a comme mission d'utilité publique complémentaire « la rénovation du patrimoine ». Dans un souci de cohérence de la lettre f) par rapport aux lettres a) à e), le Conseil d'État suggère aux auteurs de compléter la lettre f) par les termes « liée à des projets de logements abordables ».

D'un point de vue rédactionnel, à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 3, lettre a), de la loi précitée du 24 avril 2017, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer les mots « d'ouvrage » entre le mot « maîtrise » et le mot « déléguée ».

Points 2° et 3°

Sans observation.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

La lettre a) n'appelle pas d'observation.

La lettre b) entend prévoir la possibilité pour le vice-président du conseil d'administration d'exercer toute autre fonction qui lui est déléguée par le président, sans que cette délégation ne se trouve circonscrite à des actes spécifiques. Le Conseil d'État signale que l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution érige l'organisation des établissements publics en matière réservée à la loi. Le législateur doit dès lors satisfaire à cette réserve en déterminant les éléments essentiels de l'organisation du Fonds au niveau de la loi. Une éventuelle délégation de pouvoirs est à encadrer dans la loi avec précision, en ce qui concerne tant l'objet de cette délégation que les personnes auxquelles elle est confiée¹. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au point 2°, lettre b), de l'article sous examen.

Article 4

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le point sous revue tend à remplacer l'article 5, paragraphe 4, de la loi précitée du 24 avril 2017, qui détermine les modalités de vote au sein du conseil d'administration.

Le Conseil d'État note que l'article 5, paragraphe 4, de la loi précitée du 24 avril 2017, dans sa teneur proposée, prévoit que les membres du conseil d'administration peuvent se faire représenter par voie de « délégation ». À l'instar d'autres lois récentes portant création d'un établissement public², le Conseil d'État demande aux auteurs de prévoir que les membres du conseil d'administration puissent se faire représenter par « procuration » et de reformuler le paragraphe 4 en ce sens.

Concernant les alinéas 3 à 5 du paragraphe 4, le Conseil d'État estime que ceux-ci trouveraient mieux leur place dans le règlement d'ordre intérieur.

Pour le surplus, concernant l'alinéa 4, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas pertinent de prévoir que les délégations non conformes à l'article 5 de la loi précitée du 24 avril 2017 soient écartées « par le conseil d'administration à la majorité des voix ». Il recommande dès lors aux auteurs de supprimer cette précision et de prévoir que ces délégations sont écartées automatiquement lorsqu'elles ne respectent pas les dispositions de l'article 5 précité.

Étant donné qu'il relève de l'évidence qu'en présence du membre « délégant » la « délégation » devient sans objet, le Conseil d'État demande de supprimer l'alinéa 6.

¹ Avis du Conseil d'État n° 61.988 du 13 mai 2025 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg.

² À titre d'exemple, la loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Casino Luxembourg – Forum d'art contemporain » et la loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean ».

Article 5

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Le point sous revue entend modifier l'article 6, paragraphe 3, de la loi précitée du 24 avril 2017, qui détermine les éléments à fixer par règlement d'ordre intérieur.

La lettre e), qui modifie l'article 6, paragraphe 3, point 4, de la loi précitée du 24 avril 2017, prévoit que le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui couvre « les pratiques en matière de délégation de compétences ». À cet égard, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 3, point 2°, lettre b), et rappelle qu'une éventuelle délégation de pouvoirs est à encadrer dans la loi avec précision, en ce qui concerne tant l'objet de cette délégation que les personnes auxquelles elle est confiée. Partant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au point 2°, lettre e), de l'article sous examen, pour violation de l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

Article 6

Sans observation.

Article 7

À l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 24 avril 2017, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État propose de supprimer les mots « à partir de son entrée en fonction », pour être dépourvus de plus-value normative.

À l'article 11, alinéa 4, de la loi précitée du 24 avril 2017, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État demande, pour des raisons de clarté, d'insérer les termes « et jetons de présence » après les termes « Ces indemnités ».

Articles 8 à 15

Sans observation.

Article 16

L'article sous examen tend à insérer un article 23*bis* dans la loi précitée du 24 avril 2017.

Ledit article 23*bis*, alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée, prévoit que le Fonds perçoit à la charge du budget de l'État une indemnisation pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 3, et paragraphe 3. L'alinéa 2 dispose que l'indemnisation couvre le coût de revient complet de l'accomplissement de ces missions. Le Conseil d'État peut s'accommoder de la disposition sous revue pour autant que le seuil tel que déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ne soit pas dépassé. En cas de

dépassement dudit seuil, le Conseil d'État donne à considérer qu'il faut, conformément à l'article 117 de la Constitution, avoir recours à une loi spéciale.

Articles 17 et 18

Sans observation.

Article 19

Point 1°

Le point sous examen vise à remplacer les termes « aux articles 6, paragraphe 1^{er} et » par ceux de « à l'article » afin de donner la teneur suivante à l'article 29, paragraphe 2, phrase liminaire, de la loi précitée du 24 avril 2017 : « (2) Outre celles visées ~~aux articles 6, paragraphe 1^{er} et~~ à l'article 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre : ». Le Conseil d'État note que l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 24 avril 2017 prévoit que le conseil d'administration « définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre [ayant le Logement dans ses attributions] ». Il comprend ainsi que la référence à l'article 6, paragraphe 1^{er}, a été supprimée, étant donné que ledit paragraphe prévoit que les décisions du conseil d'administration y prévues sont soumises à l'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions et qu'il est inutile de le rappeler à l'endroit de l'article 29, paragraphe 2, phrase liminaire. Ce constat est toutefois également vrai pour l'article 28. Partant, le Conseil d'État demande, dans un souci de cohérence, soit de supprimer le bout de phrase « Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1^{er} et 28, », soit de s'abstenir de modifier l'article 29, paragraphe 2, phrase liminaire.

Points 2° à 6°

Sans observation.

Texte coordonné

Selon le texte coordonné, l'article 23 devrait être modifié par le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État constate toutefois que cette modification ne fait l'objet d'aucune disposition modificative, de sorte que le Conseil d'État ne peut pas émettre un avis au sujet de cette modification.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte, il y a lieu de privilégier l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Par analogie, cette observation vaut également pour l'insertion de chapitres.

Article 1^{er}

Au point 1^o, à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 3, phrase liminaire, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer la virgule après les mots « aux points 1 et 2 ».

Au point 1^o, à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 3, lettre e), dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire le mot « parking » au pluriel et de supprimer la virgule après le mot « sur ».

Au point 3^o, phrase liminaire, et conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il convient d'écrire « Le paragraphe 4, première phrase, est modifié [...] ».

Au point 3^o, lettre a), il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « personne morale » et après le mot « professionnelle ».

Article 2

Il y a lieu d'ajouter un point après la forme abrégée « Art », pour écrire « **Art. 2.** ».

Il est recommandé de remplacer les mots « à la fin de l'alinéa » par les mots « après les mots « ses missions » ».

Article 3

Au point 1^o, et conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il y a lieu d'écrire « Au paragraphe 1^{er}, première phrase, les mots [...] ».

Au point 2^o, lettre b), il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« b) Le paragraphe est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

Article 4

À la phrase liminaire, le mot « apportés » est à accorder au genre féminin pluriel.

Le point 1^o est à reformuler comme suit :

« 1^o Au paragraphe 1^{er}, est ajoutée à la suite de la première phrase la phrase suivante :

« Le président ou celui qui le remplace fixe l'ordre du jour. » ; ».

Au point 2°, phrase liminaire, il y a lieu de remplacer le mot « complété » par le mot « remplacé ».

Article 5

Au point 1°, et conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il y a lieu d'écrire « Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, les mots [...] ».

Au point 2°, lettre a), les mots « Dans le première phrase, » sont à remplacer par les mots « À la phrase liminaire, ».

Article 6

L'article sous revue peut être reformulé de la manière suivante :

« **Art. 6.** À l'article 9, paragraphes 2 et 4, de la même loi, le mot « deux » est remplacé par celui de « trois ». »

Article 9

Au point 1°, lettre a), les chiffres romains minuscules de l'énumération sont à faire suivre d'une parenthèse fermante et non pas d'un point.

Article 10

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 10.** À l'intitulé du chapitre IV, section II, de la même loi, le mot « Dotations » est remplacé par les mots « Compensation d'investissement ». »

Article 11

À la phrase liminaire, il est suggéré de remplacer les mots « Le texte de l'article 16 » par ceux de « L'article 16 ».

Article 12

Au point 2°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, il y a lieu de remplacer le mot « supprimé » par le mot « abrogé ».

Article 13

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, les points 1° et 2° sont à reformuler comme suit :

« 1° Au paragraphe 1^{er}, première et deuxième phrases, les mots [...] ;

2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) À la première phrase, les mots [...] ;

b) À la deuxième phrase, le mot [...] » ; ».

Article 15

Conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, les points 1^o et 2^o sont à reformuler comme suit :

« 1^o Au paragraphe 1^{er}, première phrase, les mots [...] ;

2^o Au paragraphe 2, première phrase, le mot [...]. »

Article 16

À la phrase liminaire, le mot « libellés » est à accorder au singulier, étant donné qu'il se rapporte au mot « chapitre ».

À l'indication du chapitre *IVbis*, à insérer, et dans un souci d'harmonisation par rapport à la loi qu'il s'agit de modifier, il y a lieu d'ajouter un point après les mots « Chapitre *IVbis* ».

À l'article *23bis*, à insérer, il est recommandé de remplacer les mots « l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 3, et paragraphe 3 » par les mots « l'article 2, paragraphes 1^{er}, point 3, et 3 ». Cette observation vaut également pour l'article 17, à l'article 25, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa teneur proposée.

Article 17

Il est suggéré de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 17.** À l'article 25, paragraphe 2, de la même loi, l'alinéa 1^{er} est complété par les mots « [...] ». »

Article 18

Il y a lieu d'ajouter un point après l'indication du numéro d'article, pour écrire « **Art. 18.** ».

Le point 1^o est à reformuler comme suit :

« 1^o Les mots « de construction₂ » sont insérés entre les mots « le projet de budget » et « d'investissement » ; ».

Il convient d'insérer un point 2^o nouveau qui prend la teneur suivante :
« 2^o La virgule après les mots « l'année suivante » est remplacée par un point final ; ».

Les points subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Article 19

Au point 1^o, il faut remplacer les mots « première phrase » par les mots « phrase liminaire ».

Le point 2^o est à reformuler comme suit :

« 2^o Le point 1 est complété par les mots « [...] » ; ».

Aux points 2° et 3°, il convient d'insérer une virgule avant les mots « à l'exception » et de remplacer le mot « par » par le mot « à », pour écrire « visé à l'article 2, paragraphe 5 ».

Les points 4° et 5° peuvent être regroupés sous un même point de la teneur suivante :« 4° Les points 5 et 7 sont supprimés ; ».

En procédant ainsi, le point 6° est à renuméroter en point 5°.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 21 avril 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kirsch