



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 6916

Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »

Date de dépôt : 26-11-2015

Date de l'avis du Conseil d'État : 01-03-2017

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
16-06-2017	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
26-11-2015	Déposé	6916/00	<u>5</u>
07-01-2016	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi, sur le projet de règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement, [...]	6916/01	<u>61</u>
22-02-2016	Avis de la Chambre des Métiers (1.2.2016)	6916/02	<u>70</u>
26-02-2016	Avis de la Chambre des Salariés (16.2.2016)	6916/03	<u>79</u>
27-05-2016	Avis de la Chambre de Commerce (18.5.2016)	6916/04	<u>90</u>
06-07-2016	Avis du Conseil d'État (5.7.2016)	6916/05	<u>107</u>
25-10-2016	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Logement	6916/06	<u>124</u>
01-03-2017	Avis complémentaire du Conseil d'État (28.2.2017)	6916/07	<u>175</u>
16-03-2017	Rapport de commission(s) : Commission du Logement Rapporteur(s) : Monsieur Max Hahn	6916/08	<u>184</u>
23-03-2017	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°30 Une demande de dispense du second vote a été introduite	6916	<u>245</u>
11-04-2017	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (11-04-2017) Evacué par dispense du second vote (11-04-2017)	6916/09	<u>248</u>
16-03-2017	Commission du Logement Procès verbal ( 07 ) de la reunion du 16 mars 2017	07	<u>251</u>
13-03-2017	Commission du Logement Procès verbal ( 06 ) de la reunion du 13 mars 2017	06	<u>254</u>
04-10-2016	Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire Procès verbal ( 26 ) de la reunion JOINTE du 4 octobre 2016	26	<u>266</u>
04-10-2016	Commission du Logement Procès verbal ( 08 ) de la reunion JOINTE du 4 octobre 2016	08	<u>296</u>
30-09-2016	Commission du Logement Procès verbal ( 07 ) de la reunion du 30 septembre 2016	07	<u>326</u>
27-09-2016	Commission du Logement Procès verbal ( 06 ) de la reunion du 27 septembre 2016	06	<u>338</u>
10-05-2017	Publié au Mémorial A n°479 en page 1	6916	<u>396</u>

# Résumé

## **6916 - réforme du Fonds du Logement**

40 ans après la création du Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat (ci-après «le Fonds»), le projet de loi 6916 a pour objet de fournir la base légale pour une réforme visant à adapter l'organisation et le fonctionnement de cet établissement public.

Le Fonds du Logement restera un établissement public. Le législateur souhaite améliorer son organisation et son fonctionnement, afin de le mettre en mesure de créer davantage de logements à prix abordables. Le projet de loi sous rubrique a été rédigé sur base de certaines recommandations des audits, susceptibles d'être traduites dans un texte législatif. Il tend à adapter aux exigences modernes la définition des missions du Fonds, sa gouvernance et sa direction, à renforcer le contrôle du Fonds et d'instaurer des critères de transparence.

La dotation autorisée du Fonds, initialement de 200 millions de francs luxembourgeois, a été successivement augmentée à 200 millions d'euros par la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015. Cette dotation n'avait jusqu'ici pas d'affectation précise. La solution retenue consiste à introduire une transparence maximale tout en appliquant rigoureusement les règles européennes en matière de subventions aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général.

Outre les règles européennes en matière d'aides d'Etat, desquelles le présent projet de loi tient compte, le texte sous rubrique innove sur d'autres points substantiels.

- Les membres du conseil d'administration du Fonds du Logement, (le conseil d'administration correspond à l'actuel comité-directeur), sont désormais nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois.

- Le conseil d'administration comprendra à l'avenir un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), ce qui souligne l'importance d'une bonne collaboration et d'un échange constant entre le Fonds et les administrations communales.

- Le contrôle de l'Etat sur le Fonds se trouve renforcé par le biais de la désignation par le ministre d'un commissaire du Gouvernement qui jouit d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillera le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

- La direction du Fonds ne sera dorénavant plus assurée par le président du conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints exerçant leurs fonctions soit sous le régime d'un contrat d'emploi, soit comme fonctionnaires détachés.

- Afin de permettre au Fonds d'exercer ses missions avec efficacité, et de répondre surtout au besoin prononcé de la création de logements locatifs, l'Etat pourra garantir les prêts contractés par le Fonds jusqu'à hauteur de 120 millions d'euros (60 millions d'euros dans le projet de loi initial). Pour rappel: avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, la limite de la garantie d'Etat était fixée à 25 millions d'euros.

L'exemption d'impôts dont bénéficie le Fonds est abolie, afin de ne pas encourir le risque de voir cette exemption qualifiée comme une aide d'Etat au sens de la réglementation européenne.

6916/00

## N° 6916

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

*(Dépôt: le 26.11.2015)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (15.11.2015).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi.....	8
4) Commentaire des articles .....	14
5) Fiche financière .....	22
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	26
7) Règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement.....	29
8) Règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensa- tion de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.....	34
9) Règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'admi- nistration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement.....	49

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Ministre du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé „Fonds du Logement“.

Château de Berg, le 15 novembre 2015

*La Ministre du Logement,*

Maggy NAGEL

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Presque quatre décennies se sont écoulées depuis la création du „fonds pour le logement à coût modéré“. Les auteurs du présent projet de loi visent à fournir la base légale pour l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement public 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.

\*

### A. HISTORIQUE

La loi du 23 décembre 1972 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1973 institua un fonds spécial dénommé „fonds pour le logement social“ et lui confia pour mission „le financement des opérations réalisées dans l'intérêt du développement de la construction collective à coût modéré, conformément aux conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal“<sup>1</sup>.

La création du Fonds pour le logement social, à l'instar d'autres mesures prises par le Gouvernement au début des années 1970 dans le domaine du logement social, allait dans le sens des propositions faites par le Conseil économique et social dans son rapport du 18 mai 1971 sur le logement social<sup>2</sup>.

\*

La loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement a pour objectifs de promouvoir l'accèsion à la propriété immobilière des personnes à revenu modeste, la viabilisation régulière de terrain à bâtir, ainsi que la construction d'ensembles de logements à coût modéré, l'assainissement de logements anciens et la création de logements locatifs publics. Une des mesures prises pour atteindre ces objectifs fut la création d'un établissement public dénommé „fonds pour le logement à coût modéré“, ci-après désigné par „le fonds“<sup>3</sup>.

Les missions du fonds consistaient en la réalisation de la propre initiative du fonds, en collaboration avec des promoteurs, de toute opération relative à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir ainsi qu'à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location pour des projets qui se révèlent indispensables au vu de l'urgence des besoins régionaux et locaux de logements ou de la restructuration urbaine dans le cadre de l'aménagement du territoire, et/ou qui par leur envergure dépassent les capacités financières d'une commune. En outre, le fonds reçut pour mission de susciter la recherche et la diffusion des méthodes de rationalisation de la construction et de promouvoir la qualité de l'habitat. A cet effet, il fut prévu que le fonds entreprend ou commande des études et organise des concours d'idées ou d'entreprises<sup>4</sup>.

Afin que le fonds soit à même de remplir ses missions, il se vit accorder une dotation. Celle-ci devait servir essentiellement de capital de roulement pour les logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières. La dotation se composait des moyens non encore engagés du fonds pour le logement social et le législateur avait dès le départ prévu la possibilité de l'augmenter<sup>5</sup>. Le fonds fut également autorisé à contracter des emprunts sous la garantie de l'Etat<sup>6</sup>. Au fil des décennies suivantes, le législateur augmenta successivement le plafond de la dotation et du crédit garanti par l'Etat.

Lors des travaux préparatoires précédant la loi de 1979, il fut d'ailleurs précisé que le fonds n'était pas destiné à remplacer, ni à concurrencer l'action des promoteurs publics ou privés, mais à la pallier pour des opérations où elle ne peut se déployer<sup>7</sup>.

\*

1 Article 22 (2) de la loi du 23 décembre 1972 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1973.

2 Document parlementaire n° 1623, p. 33.

3 Articles 1 et 2 de la loi du 25 février 1979.

4 Articles 54 et 55 de la loi du 25 février 1979.

5 Article 56 de la loi du 25 février 1979 et document parlementaire n° 2102, commentaire des articles, p. 1989.

6 Article 57 de la loi du 25 février 1979.

7 Document parlementaire n° 2102, commentaire des articles, p. 1989.

La loi du 23 juillet 1983 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché désigna le fonds, entre autres, comme promoteur public pouvant bénéficier des aides de la loi de 1979.

La loi du 23 juillet 1983 établit en outre une liste des actes à soumettre à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions, le législateur estimant qu'il convenait de prévoir pour le fonds les mêmes dispositions concernant la tutelle du ministre que pour d'autres établissements publics<sup>8</sup>.

\*

La loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 changea la dénomination du „fonds pour le logement à coût modéré“ en „fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ pour refléter l'étendue de ses missions qui étaient conçues plus larges que la création de logements subventionnés<sup>9</sup>. Ainsi, le fonds reçut pour objet de réaliser de sa propre initiative, en collaboration notamment avec les autorités communales, dans le cadre du développement urbain et rural, toute opération de développement du logement et de l'habitat<sup>10</sup> et se vit confier les missions suivantes:

- réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location;
- constituer des réserves foncières conformément au chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération;
- création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie;
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique;
- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir;
- promouvoir la vente des logements sur base d'un bail emphytéotique;
- agrandir le parc public de logements locatifs<sup>11</sup>.

\*

Face au constat d'un manque de réserves foncières substantielles dans le patrimoine de l'Etat, des communes et des autres promoteurs publics<sup>12</sup>, la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, dite „le pacte logement“, instaura un droit de préemption pour les communes, le fonds et l'Etat, ce droit pouvant être exercé en fonction de la situation des immeubles et s'appliquant, sauf exceptions, à toute aliénation à titre onéreux<sup>13</sup>. Ces droits de préemption sont à exercer dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements collectifs et de service public, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de réaliser des logements à coût modéré ou de type social<sup>14</sup>.

Le pacte logement modifia également la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et cela notamment au niveau de la possibilité pour les communes et le fonds de constituer des zones de réserves foncières<sup>15</sup>. Aussi, le chapitre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement traitant des réserves foncières fut supprimé.

Le pacte logement adapta encore une fois la liste des missions du fonds pour lui permettre d'assumer le rôle d'un agent public de maîtrise foncière<sup>16</sup>, pour tenir compte plus particulièrement des nouvelles dispositions concernant la constitution de zones de réserves foncières, mais également afin de promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie et d'accroître la contribution du fonds à la

<sup>8</sup> Article 65 de la loi modifiée du 25 février 1979 et document parlementaire n° 2652, exposé des motifs, p. 6.

<sup>9</sup> Document parlementaire n° 4977, commentaire des articles, p. 13.

<sup>10</sup> Article 54 de la loi modifiée du 25 février 1979.

<sup>11</sup> Article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979.

<sup>12</sup> Document parlementaire n° 5696, exposé des motifs, p. 5

<sup>13</sup> Titre 2 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

<sup>14</sup> Document parlementaire n° 5696, exposé des motifs, p. 5.

<sup>15</sup> Articles 97 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

<sup>16</sup> Document parlementaire n° 5696, exposé des motifs, p. 8.



gestion du parc public de logements locatifs. Enfin, il fut jugé opportun de permettre au fonds, en vue de la réalisation de ses missions, de détenir des participations financières<sup>17</sup> dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions<sup>18</sup>.

\*

## B. LA NECESSITE D'UNE REFORME

En dépit des modifications successives des dispositions légales ayant trait plus particulièrement aux missions confiées au fonds et malgré les efforts déployés par celui-ci tout au long de son existence, le Gouvernement dut constater que l'augmentation des prix du logement s'est poursuivie au cours des dernières années. Afin d'y remédier, il envisagea, dès décembre 2013, de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles<sup>19</sup>.

Afin de dynamiser la création de logements sociaux et à prix abordables par les acteurs publics, le Gouvernement décida notamment de procéder à une évaluation des activités du fonds et d'en tirer les conclusions matérielles et structurelles nécessaires<sup>20</sup>. Le Gouvernement se déclara encore favorable à une restructuration du fonds dans l'objectif d'adapter son fonctionnement et son rendement aux besoins réels en politique de logement social et des priorités politiques définies par le Gouvernement en matière de logement<sup>21</sup>.

Dans cette optique, le Ministère du Logement mandata, en décembre 2014, un cabinet de consultance d'un audit organisationnel et fonctionnel du fonds.

Les constats et recommandations de ce cabinet déposés en avril 2015, les observations, présentées en avril 2015, du réviseur d'entreprises chargé par le fonds du contrôle de ses comptes de l'année 2014, 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, ainsi que les propres expériences du ministère de tutelle ont mis en évidence la nécessité d'une réforme en profondeur de l'organisation, du fonctionnement et des pratiques du fonds. L'intention du Gouvernement de restructurer le fonds s'est trouvée ainsi entièrement confirmée.

\*

## C. LA FORME DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC

Les auteurs du présent projet de loi estiment que plusieurs considérations justifient le maintien de la forme de l'établissement public pour le fonds plutôt que le recours à la forme d'un service ou département ministériel ou encore d'une administration.

Etant 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'Etat s'impose, comme, premièrement, il permet une délimitation plus nette entre le patrimoine affecté à l'activité du fonds et le patrimoine de l'Etat, et deuxièmement, il contribue à augmenter la transparence des relations financières entre l'Etat et le fonds. A cela s'ajoute que la décision de recourir à la forme de l'établissement public permet d'engager des collaborateurs liés au fonds par un contrat entièrement soumis au code du travail.

Il échet encore de relever que le choix de la forme de l'établissement public comme mode d'exploitation du fonds n'est pas principalement motivé par un objectif d'autonomie. En effet, au vu de la mission de service d'intérêt économique général qui lui est confiée, des fonds publics considérables mis à cet effet à sa disposition et du rôle qui lui revient dans la mise en œuvre de la politique du logement, un contrôle étatique étroit paraît de rigueur. Corrélativement, le fonds ne saurait disposer de la même souplesse qu'une entreprise privée et constitue d'ailleurs un organisme de droit public au sens de la

17 Document parlementaire n° 5696, commentaire des articles, p. 48.

18 Article 54, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 février 1979.

19 Programme gouvernemental pour la législature 2013-2018, p. 149, disponible sous <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

20 Idem, p. 150.

21 Idem, p. 151.

législation sur les marchés publics et se trouve soumis, à ce titre, à la législation nationale et européenne sur les marchés publics.

En revanche, afin d'assurer néanmoins une certaine flexibilité, il a paru opportun de prévoir que le fonds serait géré dans les formes et les modalités du droit privé, sous réserve des dispositions particulières du texte.

Concernant le rôle du fonds dans la mise en œuvre de la politique du logement, il devra, au vu de la situation actuelle du marché du logement, dédier la partie prépondérante de ses efforts à sa mission cardinale de création de logements locatifs. Bien que dans un premier temps après l'entrée en vigueur de la loi portant sa réorganisation, le fonds se trouvera dans une phase de transition, il devra développer au mieux tous les moyens à sa disposition afin d'augmenter le plus rapidement et le plus significativement possible l'offre de logements locatifs sociaux.

\*

#### D. LES OBJECTIFS DE LA REFORME

En vue d'améliorer significativement l'organisation et le fonctionnement du fonds, afin qu'il soit en mesure à moyen et à long termes de créer bien davantage de logements, le présent projet de loi tend à donner suite à certaines recommandations essentielles des audits susceptibles d'être traduites dans un texte législatif, à savoir la définition des missions du fonds, sa gouvernance et sa direction, le renforcement du contrôle du fonds et la transparence de ce dernier. D'autres recommandations des audits prémentionnés relèvent de l'organisation et de la gestion et n'ont pas leur place dans un texte de loi. Il s'agit notamment du flux des informations et de la définition des attributions des employés du fonds. Le projet de loi a également pour objectif de remédier à certaines difficultés rencontrées en pratique, comme, par exemple, les pouvoirs de signature des actes relevant de la gestion journalière et la révocation des membres du conseil d'administration.

La dotation autorisée du fonds, initialement de 200 millions de francs luxembourgeois, a été successivement augmentée, en dernier lieu à 200 millions d'euros par la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014. Cette dotation n'avait jusqu'ici pas d'affectation précise. Comme mentionné ci-avant, l'idée au départ était que la dotation devait „*essentiellement servir au fonds de capital de roulement pour les logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières*“<sup>22</sup>. En pratique, ces dotations ont également servi à payer des dépenses courantes. Elles ont été affectées notamment au préfinancement du règlement des aides à continuer aux acquéreurs suivant l'article 31 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Vu l'impossibilité de continuer un tel système, améliorable à bien des égards, la solution retenue consiste à introduire une transparence maximale tout en appliquant rigoureusement les règles européennes en matière de subventions aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général, telles qu'elles résultent du dernier „paquet SIEG“<sup>23</sup>, dont en particulier 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par „la décision 2012/21/UE“<sup>24</sup>.

\*

22 Document parlementaire n° 2102, commentaire des articles, p. 1989.

23 Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C du 11 janvier 2012, pp. 4 et s.); Règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (JO L 114 du 26 avril 2012, pp. 8 et s.); 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 aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 pp. 3 et s.); Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensation de service public (JO C 8 du 11 janvier 2012, pp. 15 et s.).

24 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.).

## E. LES REGLES EUROPEENNES

Le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La notion de SIEG est évolutive. Une activité correspondant aujourd'hui à un SIEG, peut à l'avenir ne plus en relever<sup>25</sup>. Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées ou seulement à des conditions moins satisfaisantes par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. C'est pourquoi, l'article 106, paragraphe 2, TFUE permet, sous certaines conditions de faire exception aux règles du TFUE pour les entreprises chargées d'un SIEG.

Dans la mesure où des compensations de service public ne remplissent pas les quatre critères retenues par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003<sup>26</sup>, elles représentent des aides d'Etat prohibées. La décision 2012/21/UE, prise sur base de l'article 106, paragraphe 3, TFUE, indique les conditions auxquelles des compensations de service public versées à une entreprise chargée d'un SIEG ne remplissant pas toutes ces conditions, et constituant de ce fait des aides, sont néanmoins considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Vu les résultats clairs de l'audit du fonds effectué par un cabinet d'audit externe, il faut partir du principe que le fonds ne satisfait pas au critère de „l'entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée“ faisant partie de la quatrième condition *Altmark*. C'est pourquoi il a semblé indispensable de s'en tenir strictement à la décision 2012/21/UE.

D'une façon générale, la décision 2012/21/UE ne s'applique que si la période pendant laquelle l'entreprise est chargée de la gestion du SIEG ne dépasse pas dix ans<sup>27</sup>. Il est cependant fait exception à cette règle dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis<sup>28</sup>. Le considérant (12) de la décision 2012/21/UE cite comme exemple le logement social. Aucune limite temporelle précise donc à respecter pour le mandat de SIEG attribué au fonds. En revanche, conformément à l'article 4, a) de la décision, la durée doit être mentionnée dans les actes

25 Voir la Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C du 11 janvier 2012, p. 4 et s., point 12).

26 Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00, points 88 et s. Pour qu'une compensation accordée en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public échappe à la qualification d'aide d'Etat, quatre conditions doivent être réunies:

„Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies. (...) [point 89]

Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. [point 90]

Aussi, la compensation par un Etat membre des pertes subies par une entreprise sans que les paramètres d'une telle compensation aient été préalablement établis, lorsqu'il s'avère *a posteriori* que l'exploitation de certains services dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été économiquement viable, constitue une intervention financière qui relève de la notion d'aide d'Etat au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité [l'actuel article 107, paragraphe 1, TFUE]. [point 91]

Troisièmement, la compensation ne saurait 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 pour l'exécution de ces obligations. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise. [point 92]

Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, 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 en moyens de transports afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encouru pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. [point 93]

27 Article 7, paragraphe 3 de la décision 2012/21/UE.

28 Idem.

par lesquels la gestion d'un service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise concernée<sup>29</sup>.

L'article 4 de la décision 2012/21/UE indique en effet un certain nombre de mentions que le mandat par lequel le SIEG est confié au prestataire doit impérativement renfermer. Le présent projet de loi tient compte de ces exigences, selon lesquelles, il y a lieu, en particulier, d'indiquer:

- la nature et la durée des obligations de service public;
- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide;
- la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul et de révision de la compensation;
- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

Les missions de service public se trouvent indiquées à l'article 2 de la loi qui en fixe la durée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

L'exigence figurant au deuxième tiret explique la proposition de prendre un règlement grand-ducal mentionnant les divers droits exclusifs du fonds.

Pour ce qui est des mécanismes de compensation et des paramètres de calcul et de révision de la compensation, l'article 12 du projet de loi prévoit qu'ils seront fixés par règlement grand-ducal. S'agissant de points d'une certaine importance, le projet de règlement grand-ducal se trouve joint au projet de loi.

\*

## F. LES PRINCIPALES MODIFICATIONS

Outre les règles européennes en matière d'aides d'Etat desquelles le présent projet de loi tient compte, le texte proposé innove sur d'autres points importants.

Dans un souci de soutenir le dynamisme et l'évolution des procédures de décision, les membres du conseil d'administration, qui correspond à l'actuel comité directeur, sont désormais nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, le mandat des membres du comité directeur n'ayant pas été limité dans le temps.

Le conseil d'administration comprendra à l'avenir un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), ce qui reflète l'importance d'une bonne collaboration et d'un échange constant entre le fonds et les administrations communales afin d'assurer que les projets de logements puissent avancer avec célérité et correspondent aux besoins locaux.

Le contrôle de l'Etat sur le fonds se trouve accru. Dans ce contexte se situe la désignation par le ministre ayant le Logement dans ses attributions d'un commissaire du Gouvernement qui jouit d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillera le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

En cas de divergences de vue du ministre ayant le Logement dans ses attributions et du conseil d'administration du fonds, le point de vue du ministre prime en toute circonstance. A cela s'ajoute la tutelle d'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions. Ces mécanismes de contrôle

<sup>29</sup> Le mandat peut être accordé par un ou plusieurs actes dont il appartient aux Etats membres de déterminer la forme et le contenu. L'article 4 de la décision se lit comme suit: „La gestion du service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par chaque Etat membre. Ce ou ces actes mentionnent notamment:

- 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 une référence à la présente décision“.

institué font ainsi que le fonds pourra être considéré comme une entité quasi *in-house* conformément à la jurisprudence *Teckal*<sup>30</sup>.

Conformément aux recommandations d'un rapport d'audit de 2009, ainsi que de celles du rapport d'avril 2015 du consultant chargé par le ministère du Logement, la direction du fonds ne sera dorénavant plus assurée par le président du conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints, exerçant leurs fonctions soit sous le régime d'un contrat d'emploi, soit comme fonctionnaires détachés. Ceci se justifie dans le cas du fonds essentiellement par la considération que le président du conseil d'administration ne dispose pas forcément du temps requis pour se consacrer à la gestion journalière du fonds.

Afin de permettre au fonds d'exercer ses missions avec efficacité, et de répondre surtout au besoin prononcé de la création de logements locatifs, l'Etat pourra garantir les prêts contractés par le fonds jusqu'à hauteur de 60 millions d'euros. La limite de la garantie d'Etat est aujourd'hui fixée à 25 millions d'euros.

L'exemption d'impôts dont bénéficie le fonds est abolie, afin de ne pas encourir le risque de voir cette exemption qualifiée comme une aide d'Etat au sens de la réglementation européenne.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre I<sup>er</sup>. – *Statut juridique, missions et siège*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement de l'établissement public dénommé „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination „Fonds du Logement“, désigné ci-après par „le fonds“.

(2) Le fonds est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative. Il est placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par „le ministre“.

(3) Le fonds est géré dans les formes et selon les modalités du droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du fonds est à Luxembourg.

**Art. 2.** (1) Le fonds a pour missions:

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(2) La mission prévue au paragraphe 1, point 1, comprend le suivi social des locataires.

(3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

<sup>30</sup> Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98, point 51. Lorsque les conditions de l'exception *Teckal* sont remplies, l'autorité peut attribuer des marchés à l'entité contrôlée sans être tenue au respect des règles en matière de marchés publics.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir.

(6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

(7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

(8) Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

**Art. 3.** Le fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

## **Chapitre II. – Organes et fonctionnement**

### *Section I<sup>re</sup>. – Conseil d'administration*

**Art. 4.** (1) Le fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises.

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. Le conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

**Art. 5.** (1) 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. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.

(6) Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif ne participe ni aux discussions, ni au vote.

**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui:

1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article 17, paragraphe 2;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
6. fixe les droits et devoirs du personnel;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
8. définit le suivi social visé à l'article 2, paragraphe 2;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.

### *Section II. – Le Président*

**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du fonds.

### *Section III. – Le directeur*

**Art. 9.** (1) La direction du fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

### *Section IV. – Le commissaire du Gouvernement*

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.



**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.

### **Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au fonds par un contrat de louage de services de droit privé.

**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du fonds, lui sont remboursées par ce dernier.

**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1, de même que les agents du fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.

### **Chapitre IV. – Budget et comptes**

**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1, le fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

(2) Outre cette compensation de service public, le fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1 ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensemble prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 16.** Le fonds peut être autorisé par le Gouvernement en Conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas soixante millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union Européenne.

**Art. 17.** (1) Les comptes du fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 18.

**Art. 18.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article 17, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du fonds.

**Art. 19.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.

**Art. 20.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

#### **Chapitre V. – Surveillance et contrôle du fonds**

**Art. 21.** (1) Le fonds est soumis à la haute surveillance du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) Hormis celles visées aux articles 6, paragraphe 1, 17, paragraphe 3 et 20, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du fonds;
5. le placement des liquidités du fonds;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.

#### **Chapitre VI. – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

**Art. 22.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. A l'article 20 b) les termes „l'acquisition de terrains“ sont remplacés par les termes „l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis“;
2. L'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:

„La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense

accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.“;

3. L'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit:

„Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique“;

4. Les articles 54 à 65 sont abrogés;

5. A l'article 66-1, les termes „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>“ sont remplacés par ceux de „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'exception du Fonds du Logement“.

**Art. 23.** Sont abrogés:

1. Le règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré;
2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité-directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.

**Art. 24.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article 17, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 25.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité-directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**Art. 26.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Chapitre I<sup>er</sup> – Statut juridique, missions et siège

#### *Article 1<sup>er</sup>.*

L'établissement public prend la dénomination officielle „Fonds du Logement“ qui correspond à la dénomination concise communément utilisée pour désigner le „fonds pour le logement à coût modéré“, créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ci-après désignée par „la loi du 25 février 1979“.

Bien que le texte proposé modifie la dénomination, l'organisation, le fonctionnement et le financement du fonds, il ne crée pas un établissement public nouveau. Le Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, continue la personnalité juridique du „fonds pour le logement à coût modéré“ créé par la loi du 25 février 1979.

Le fonds reste placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions. Il est un acteur clé de la mise en œuvre de la politique du logement du Gouvernement.

#### *Article 2.*

La mission primordiale du fonds, qui est un promoteur public au sens de l'article 16 de la loi du 25 février 1979, consiste en la mise en location de logements destinés à la location sociale, soit directement à des personnes physiques éligibles, soit à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population. Les personnes morales visées sont notamment celles qui poursuivent l'activité consistant en la location de logements et la mise à disposition de ces logements à des ménages se trouvant en situation d'exclusion liée au logement dans la mesure où ils sont confrontés à de grandes difficultés pour trouver un logement locatif abordable.

Le fonds assure également le suivi social des habitants de ses logements locatifs sociaux<sup>31</sup>. Les personnes physiques pouvant bénéficier de ce suivi social sont les locataires, ainsi que les membres de leurs familles habitant dans les logements concernés, qui se voient attribuer des logements locatifs conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi du 25 février 1979. Le suivi social des locataires et de leurs familles correspond, vu la population concernée, à un besoin fortement ressenti sur le terrain. Ce suivi social a plus particulièrement comme objectif de réduire des sources de conflit actuelles ou potentielles, d'assurer la bonne entente entre les occupants et l'intégrité du patrimoine mobilier et immobilier mis à leur disposition. Le suivi social assuré par le fonds n'empiète pas sur le suivi social assuré par d'autres services, comme par exemple les offices sociaux des communes et le Service central d'assistance social du Parquet général.

Le fonds a également pour mission la vente de logements à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au sens de la loi du 25 février 1979. La vente de logements se fait en pratique sous la forme d'un bail emphytéotique sur le terrain ou la quote-part du terrain et la vente de la construction y érigée.

Le Gouvernement peut par ailleurs confier d'autres missions au fonds s'il s'avère que celles-ci sont utiles à la réalisation de la politique du logement. Le fonds représentant une entité quasi *in house*, de telles missions peuvent être attribuées au fonds sans passer par une mise en concurrence<sup>32</sup>. Ainsi, par exemple, 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<sup>33</sup>.

Le fonds veille à concevoir ses ensembles de logements de façon équilibrée, harmonieuse et durable. Les impératifs de la mixité sociale et de la mixité des fonctions impliquent que le fonds puisse également acquérir, créer, rénover, aliéner, donner à bail ou céder des immeubles ou éléments immobiliers ayant une destination sociale (p. ex.: des crèches, des aires de jeux, des espaces verts), une destination commerciale (p. ex.: des commerces de proximité) ou une destination professionnelle (p. ex.: des cabinets médicaux, des administrations).

Le fonds peut remplir la fonction de syndic des copropriétés des immeubles dans lesquels il a cédé ou mis en location des logements, ce qui lui permet notamment de mieux connaître les points faibles de ces bâtiments que ce soit du point de vue technique, de la vie en commun, ou autres, et de tenir compte de ces expériences lors de la conception de ses prochains projets. La fonction de syndic peut d'ailleurs, le cas échéant, présenter une certaine complémentarité avec le suivi social des locataires assuré par le fonds.

Dans l'idée d'assurer au mieux la création de logements, il est expressément prévu que le fonds peut collaborer avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut en outre réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. A cette fin, le fonds peut notamment accomplir tous travaux de construction, de rénovation, de réfection ou d'entretien, toutes acquisitions, cessions ou échanges, et toutes opérations d'aménagement ou d'urbanisation.

Concernant les immeubles qu'il a cédés par des ventes avec emphytéose, le fonds peut se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, pour la durée entière de l'emphytéose, afin d'éviter que des logements subventionnés permettent de réaliser des plus-values ou même fassent l'objet de spéculation immobilière. Dans cette même logique, les modalités du calcul du prix de rachat sont convenues déjà dans l'acte de vente avec emphytéose. Ainsi, la pratique du fonds, consistant à se réserver un droit de préemption par voie conventionnelle, se trouvera ancrée dans la loi.

Il s'avère que certains immeubles faisant partie du patrimoine du fonds ne se prêtent que difficilement à la réalisation de logements. Partant, dans un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts, le fonds peut aliéner ces immeubles. Les aides et les dotations que le fonds a reçues pour ces immeubles doivent être restituées à la trésorerie de l'Etat au moment de l'aliénation.

L'article 4 de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation

31 Programme gouvernemental pour la législature 2013-2018, p. 151

32 Arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98, point 51.

33 Programme gouvernemental pour la législature 2013-2018, p. 151

de services d'intérêt économique général énumère les mentions que le mandat par lequel le service d'intérêt économique général est confié au prestataire doit contenir. L'article 4, point c), exigeant que „la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide“ soit mentionnée par le mandat, il est proposé que les dispositions légales octroyant des droits exclusifs ou spéciaux au fonds soient énumérées dans un règlement grand-ducal. Ainsi, si la loi octroie d'autres droits exclusifs ou spéciaux au fonds, modifie ceux dont il dispose ou lui en retire, il suffira de compléter la liste du règlement grand-ducal.

*Article 3.*

Toujours dans l'idée de permettre au fonds de réaliser au mieux ses missions, le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.

## **Chapitre II. – Organes et fonctionnement**

### *Section I<sup>re</sup>. – Conseil d'administration*

*Article 4.*

La composition du conseil d'administration est calquée sur celle de l'actuel comité directeur. Le conseil d'administration regroupe des représentants des ministres et des organisations professionnelles concernés de façon plus ou moins directe par la politique du logement. A l'heure actuelle les organisations syndicales représentées sont la CGFP, le LCGB et l'OGBL qui désignent chacun un représentant au conseil d'administration. Compte tenu de l'importance d'une bonne et efficace collaboration du fonds et des communes, le conseil d'administration est élargi par un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol). La durée du mandat des administrateurs est désormais limitée à cinq ans, renouvelable une fois de suite. Un ancien administrateur peut ainsi être nommé une nouvelle fois après une période de cinq ans.

Le président du conseil d'administration est choisi parmi les deux représentants du membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions.

Afin d'éviter des conflits d'intérêts, il est prévu que les fonctions d'administrateur et celles exercées par certains fonctionnaires ou employés de l'Etat intervenant lors du contrôle tutélaire du fonds sont incompatibles.

Pour éviter que des fonctionnaires ou des employés de l'Etat quittant le service, par exemple en cas de départ à la retraite, ne continuent à siéger au conseil d'administration, les membres du conseil d'administration sont réputés démissionnaires de leur poste d'administrateur en cas de cessation définitive de leurs fonctions.

Afin que l'administration du fonds ne se trouve bloquée à cause de retards dans les nominations, il est expressément prévu que le conseil d'administration peut valablement siéger en dépit de la vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs.

*Article 5.*

Cette disposition règle les modalités des réunions du conseil d'administration.

*Article 6.*

Le conseil d'administration fixe, en accord avec la politique gouvernementale, la politique générale du fonds et ses objectifs. La définition de la politique générale et des objectifs à atteindre s'effectue à travers un plan quinquennal, régulièrement mis à jour.

Le plan quinquennal figure parmi les décisions du conseil d'administration qui doivent être soumises à l'approbation du ministre. Comme, d'un côté, le sujet du logement social est hautement politique et, de l'autre côté, met en jeu des ressources publiques considérables, il est essentiel que le ministre dispose d'un droit de regard sur toutes les affaires du fonds et puisse imposer son point de vue en cas de besoin.

Il s'agit en outre d'assurer que le fonds soit considéré comme une entité quasi *in house* au sens du droit européen concernant la mise en concurrence.<sup>34</sup>

Le conseil d'administration adopte également un règlement d'ordre intérieur qui comprend des règles générales et permanentes régissant le fonctionnement du fonds, dont des règles de bonne gouvernance. Le règlement d'ordre intérieur doit tenir compte le plus possible des enseignements et des recommandations des audits du fonds, dans la mesure où une large partie de ces enseignements et recommandations ne sont pas de nature à pouvoir être reflétés par des dispositions légales ou réglementaires.

*Article 7.*

Sans commentaire.

*Section II. – Le Président*

*Article 8.*

Pour pouvoir engager le fonds, le président ne peut pas agir seul, mais seulement avec la signature conjointe d'un autre administrateur au moins. Afin que la signature des actes relevant des affaires courantes et des actes relevant de la gestion journalière, nécessitant par nature un traitement immédiat, ne soit pas retardée, le conseil d'administration dispose de la faculté d'accorder des procurations spéciales ou générales.

Les paragraphes 3 et 4 correspondent à l'article 48 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg. Il convient de préciser que le paragraphe 3 implique que l'omission ou l'indication erronée de la personne représentant le fonds en justice dans un acte de procédure n'entraîne pas la nullité de cet acte. Il s'agit de la solution retenue par la Cour de cassation<sup>35</sup> au sujet d'un acte d'appel indiquant que l'intimée, une société à responsabilité limitée, était représentée par son „*conseil d'administration actuellement en fonction*“. Tout comme le texte proposé le fait pour le fonds, l'article 191bis, troisième alinéa, de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales dispose à propos des sociétés à responsabilité limitée que „*les exploits pour ou contre la société sont valablement faits au nom de la société seule*“.

La disposition du paragraphe 3 permet ainsi d'éviter que les litiges ne se trouvent prolongés – et rendus plus coûteux – par des incidents de procédure au sujet de la désignation de la personne représentant le fonds en justice, conduisant le demandeur à reprendre le cas échéant l'affaire dès le départ par une nouvelle assignation, à supposer qu'il soit encore dans les délais pour le faire.

Une signification au fonds sera faite à personne si elle est remise au président. Celle faite à un employé du fonds non spécialement délégué à cette fin sera valable à condition d'avoir été faite au siège du fonds. Elle vaudra comme signification à domicile<sup>36</sup>.

L'article 163, 1° à 3°, du Nouveau Code de procédure civile concerne la représentation des personnes morales en justice. Suivant l'article 161, 2°, les établissements publics sont assignés en la personne ou l'organe qualifié pour les représenter en justice. Comme l'a fait remarquer à si juste titre Georges RAVARANI, „*la représentation en justice des personnes morales de droit public est un sujet intarissable qui tient en haleine plaideurs, tribunaux et commentateurs par des développements toujours nouveaux et des solutions inédites. Réflexion faite, c'est une bien triste chose que très souvent l'énergie des tribunaux – et des plaideurs – s'épuise dans des débats stériles sur la question de la représentation, alors que tout le monde, ou presque, s'accorde probablement à reconnaître quelle personne morale a été visée par l'exploit et que c'est bien la personne morale ainsi visée qui se fait défendre en justice par un avocat*“<sup>37</sup>. Les dispositions proposées, accompagnées des explications qui précèdent, visent à éviter ces problèmes en ce qui concerne le fonds.

34 Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98, point 51. Lorsque les conditions de l'exception *Teckal* sont remplies, l'autorité peut attribuer des marchés à l'entité contrôlée sans être tenue au respect des règles en matière de marchés publics.

35 Arrêt du 2 avril 2009, n° 2622 du registre.

36 Cf. par analogie, Georges RAVARANI, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, Pasirisie luxembourgeoise, 2014, n° 1418.

37 Georges RAVARANI, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, Pasirisie luxembourgeoise, 2014, n° 1410.

*Section III. – Le directeur**Article 9.*

Conformément aux recommandations des divers audits auxquels fut soumis le fonds, le présent projet de loi dote cet établissement public d'une direction, composée d'un directeur assisté de deux directeurs-adjoints, en charge de l'exécution des décisions du conseil d'administration et de la gestion journalière.

Dans la sphère de ses attributions, le directeur se trouve dans un rapport de subordination vis-à-vis du conseil d'administration, similaire au rapport de subordination du conseil d'administration vis-à-vis du ministre.

Le directeur est le chef hiérarchique du personnel du fonds.

En ce qui concerne les actes relevant de la gestion journalière, le directeur et un directeur adjoint peuvent accorder des procurations générales ou spéciales. Il est évident que les membres de la direction ne peuvent pas être personnellement en charge de tous les engagements que le fonds doit prendre au quotidien, comme par exemple des commandes de fournitures de bureaux, des commandes pour de menues réparations dans les logements issus du parc locatif du fonds, l'achat de petit matériel pour les interventions de l'équipe mobile du fonds, etc.

Afin d'assurer la gestion journalière du fonds en toutes circonstances, il est prévu que les fonctions de directeur sont assumées par le président, respectivement par un des directeurs adjoints, lorsque le poste du directeur est vacant ou lorsque le directeur se trouve dans l'impossibilité d'agir constatée par le conseil d'administration.

*Section IV. – Le commissaire du Gouvernement**Article 10.*

Le présent projet de loi introduit la désignation d'un commissaire du Gouvernement pour le fonds. Le Gouvernement ayant déclaré prioritaire la politique du logement, une information régulière du ministre de tutelle sur les activités du fonds assurée par le commissaire du Gouvernement s'impose en conséquence. Le commissaire du Gouvernement surveille plus particulièrement la mise en œuvre du plan quinquennal mentionné à l'article 6, paragraphe 1.

*Article 11.*

Les missions du commissaire du Gouvernement étant directement exercées pour le membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions, ses indemnités sont par conséquent à charge de l'Etat.

**Chapitre III. – Le personnel***Article 12.*

A l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du fonds sont des contrats de louage de service de droit privé régis par le Code du travail.

*Article 13.*

Sans commentaire.

*Article 14.*

Cette disposition rappelle le secret des délibérations et des votes du conseil d'administration, ainsi que le secret professionnel des agents du fonds.

Dans la mesure où il n'est pas possible d'énumérer de façon exhaustive dans une disposition légale tous les documents et renseignements susceptibles de présenter un caractère confidentiel, il revient à chaque personne concernée de faire cette appréciation au cas par cas, à moins que le conseil d'administration n'ait expressément retenu le caractère confidentiel d'un document ou d'un renseignement.

## Chapitre IV. – Budget et comptes

### Article 15.

L'objectif de la compensation de service public est de permettre l'acquisition de terrains destinés au logement subventionné et de couvrir les pertes de l'activité du fonds dans le domaine du logement subventionné. En effet, en raison du faible montant des redevances d'emphytéose à régler annuellement par les acquéreurs-emphytéotes des logements subventionnés et du niveau peu élevé des loyers dans la location, les activités de vente et de location de logements subventionnés génèrent en principe des pertes. Ces activités sont à considérer comme des activités de service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de la réglementation européenne, c'est-à-dire „des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'Etat“<sup>38</sup>.

Les compensations de service public ne sauraient couvrir une éventuelle perte des activités de vente et de location de logements non subventionnés, c'est-à-dire de logements ne tombant pas dans le champ d'application des dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi du 25 février 1979.

Outre les compensations de service public, le fonds perçoit également les aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi du 25 février 1979. Bien que ces aides doivent en principe être continuées aux acquéreurs éligibles, il n'empêche, qu'elles procurent indirectement un avantage au fonds et, dès lors, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat en sa faveur<sup>39</sup>. Il convient donc d'en faire mention, conformément à ce qu'exige l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par „la décision 2012/21/UE“<sup>40</sup>.

### Article 16.

Le montant maximal actuel de vingt-cinq millions d'euros pour les emprunts du fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat, ne répond plus aux besoins actuels du fonds et encore moins à ses besoins futurs dans la mesure où cet établissement public est appelé à mettre à disposition bien davantage de logements qu'au cours des dernières décennies. La limite des emprunts pouvant être garantis par l'Etat est dès lors portée à soixante millions d'euros. Sans garantie de l'Etat, le fonds bénéficierait d'un taux d'intérêt moins intéressant et devrait donner en hypothèque des immeubles de son patrimoine. Or, le coût de l'inscription hypothécaire devrait être pris en charge par l'Etat par le biais de la compensation de service public prévue par le présent projet de loi.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la garantie de l'Etat peut représenter une aide prohibée au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), si elle n'est pas accordée à des conditions de marché. A cet égard, il y a lieu de se référer à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat

38 Document de travail des services de la Commission du 29 avril 2013, Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de „marchés publics“ et de „marché intérieur“, p. 20.

39 Voir en ce sens, l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 8 mai 2013, *Libert*, C-197/11, point 72. Dans ce contexte, il convient également de signaler la modification proposée de l'article 31, alinéa 1, 3e tiret, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Il est prévu que dorénavant les aides à l'acquisition ne doivent pas être continuées aux acquéreurs en cas de bail emphytéotique sur la part de terrain rattachée à la construction. Ces aides reviennent aux promoteurs, dont le fonds. Elles remplissent la même fonction que la part de la compensation appelée „dotation“ (cf. l'article 2 du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement).

40 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.)



sous forme de garanties<sup>41</sup>. Afin de ne pas constituer une garantie d'Etat, la garantie ne pourra porter que sur 80%<sup>42</sup> du montant emprunté et devra être rémunérée suivant les principes indiqués dans cette communication, même dans la mesure où elle se rapporte uniquement à des activités de SIEG, c'est-à-dire dans le cas présent à des activités relevant du chapitre 3 relatif aux aides à la construction d'ensembles de la loi du 25 février 1979. Rien n'empêche cependant que la perte supplémentaire qui en résulte soit couverte par les compensations de service public prévues à l'article 12 du présent projet de loi<sup>43</sup>.

Pour les emprunts du fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat, le projet de loi ne prévoit pas de limite, si ce n'est qu'ils sont soumis à l'approbation ministérielle.

#### *Article 17.*

Les conclusions de l'ensemble des audits auxquels fut soumis le fonds sont concordantes pour recommander audit établissement public de tenir sa comptabilité avec plus de rigueur. Dans un souci de transparence, et plus particulièrement afin de pouvoir évaluer son efficacité dans ses différentes activités, le fonds doit désormais tenir des comptes séparés pour son activité subventionnée et son activité non subventionnée, qui doivent encore être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente. Les écritures comptables correspondantes doivent répondre aux principes d'une comptabilité analytique dûment documentée.

Il convient encore de relever que l'obligation de tenir des comptes séparés est prévue à l'article 5, paragraphe 9 de la décision 2012/21/UE de la Commission. Comme le chiffre d'affaires annuel du fonds a dépassé ces dernières années 40 millions d'euros, c'est également en vertu de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006<sup>44</sup> que la tenue de comptes séparés s'impose. Le dernier alinéa de ce paragraphe reproduit les exigences figurant à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive. Le projet de loi va cependant plus loin que les exigences européennes, dans la mesure où il impose non seulement des comptes séparés pour les activités de SIEG, c'est-à-dire les activités subventionnées, et les activités commerciales normales, c'est-à-dire non subventionnées, mais également dans chacune de ces catégories selon la vente et la location.

Le conseil d'administration approuve les comptes annuels du fonds accompagnés du rapport du réviseur d'entreprises agréé.

#### *Article 18.*

En guise de préparation de l'approbation des comptes du fonds par le conseil d'administration et finalement par le Gouvernement en conseil, et afin de disposer d'un contrôle des comptes du fonds mené en toute indépendance, un prestataire de services externe, en la personne d'un réviseur d'entreprises agréé, effectue ce contrôle. Le réviseur d'entreprises agréé ne se limite pas au contrôle de la comptabilité commerciale, mais procède à la révision des comptes séparés en incluant tous les éléments nécessaires au calcul de la compensation de service public. Le conseil d'administration peut par ailleurs charger le réviseur de toutes vérifications spécifiques qui lui semblent opportunes.

#### *Article 19.*

Les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier, accompagnés d'un rapport d'activité circonstancié sur l'état du fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir, tout comme le

41 Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties (JO C 155 20 juin 2008, pp. 10 et s.). Même une garantie qui n'a pas été appelée peut constituer une aide d'Etat. C'est au moment où la garantie est accordée qu'il faut se placer pour déterminer si elle constitue une aide d'Etat (point 2.1. de la communication précitée). Voir dans le même sens, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2013 qui retient qu'«une intervention étatique susceptible, à la fois, de placer les entreprises auxquelles elle s'applique dans une situation plus favorable que d'autres et de créer un risque suffisamment concret de la réalisation, à l'avenir, peut grever les ressources de l'Etat» (arrêt de Cour du 19 mars 2013, *Bouygues SA*, C-399/10P, point 106).

42 Pour les garanties en faveur d'entreprises chargées d'un SIEG, sans exercer d'autres activités, l'entière du prêt peut faire l'objet d'une garantie d'Etat (cf. le point 3.2. de la communication citée à la note précédente).

43 Cf. les exemples de calcul figurant au commentaire des articles du règlement grand-ducal portant exécution de l'article 12.

44 Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence dans certaines entreprises JO L 318 du 16 novembre 2006, pp. 17 et s.

rapport du réviseur d'entreprises agréé sont annuellement présentés au Gouvernement en conseil pour approbation.

*Article 20.*

Le ministre doit en effet disposer des propositions budgétaires annuelles et de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent pour pouvoir établir le projet de budget de son ministère.

**Chapitre V. – Surveillance et contrôle du fonds**

*Article 21.*

Le fonds est soumis à la tutelle du membre du Gouvernement ayant le logement dans ses attributions. Ce ministre surveille de près l'établissement public ayant reçu un mandat d'assurer la gestion d'un service d'intérêt économique général, en l'occurrence celui du logement social.

Au-delà des actes du fonds énumérés expressément soumis à l'approbation de son ministre de tutelle, celui-ci peut, en tout temps, demander tous renseignements et toutes pièces au fonds. Il va de soi que le fonds doit donner suite à cette demande sans délai.

Cette disposition énumère les décisions du conseil d'administration expressément soumises à l'approbation du ministre en plus de celles (comme le plan quinquennal et les comptes annuels) qui figurent déjà plus haut dans le texte.

Il est rappelé que le fonds est également soumis au contrôle effectué par la Cour des comptes.

**Chapitre VI. – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

*Article 22.*

Cet article modifie des dispositions de la loi du 25 février 1979:

1. A l'article 20, b), de cette loi, il est précisé que le fonds peut bénéficier d'une participation de l'Etat pour l'acquisition de terrains qu'ils soient bâtis ou non bâtis. En revanche, seule la part du prix d'acquisition relative au terrain est susceptible de faire l'objet de l'aide, mais non celle relative à la construction éventuelle érigée sur le terrain en cause.
2. Le délai, prévu à l'article 22, alinéa 3, pour la mise en valeur d'un terrain à partir de son acquisition est prolongé de 10 à 15 ans afin de tenir compte des délais des procédures à parcourir, des aléas et contretemps pouvant survenir, ainsi que du fait que certains terrains sont acquis à titre de réserves foncières sans être nécessairement destinés à une viabilisation à court ou moyen terme. Compte tenu de la composition du patrimoine de certains promoteurs publics, ce délai est porté à 25 ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005.
3. Dans sa version actuelle, l'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, prévoit que le promoteur doit bonifier les aides intégralement à l'acquéreur. Vu le caractère plutôt symbolique de la redevance annuelle à verser par les acquéreurs-emphytéotes sous le régime de la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain, le transfert de l'aide à l'acquisition du terrain y relative aux acquéreurs-emphytéotes, ne se justifie pas. Comme l'acquéreur ne règle pas le prix du terrain, il serait incohérent de lui accorder une aide à ce titre. En revanche, les frais d'aménagement des terrains, au sens de l'article 20 c) de la loi du 25 février 1979, sont continués aux acquéreurs éligibles, même en cas de bail emphytéotique sur la part terrain.
4. Le chapitre de la loi du 25 février 1979 (articles 54 à 65) dédié au fonds est abrogé. A chaque fois qu'une loi antérieure à la présente renvoie au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, cette référence doit s'entendre comme un renvoi au Fonds du Logement au sens de la présente loi. A cet égard, il convient de noter que la personnalité juridique du fonds continue à exister sans interruption.
5. L'article 66-1 dispose que les acquisitions immobilières effectués par les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> dans le cadre des objectifs de la loi du 25 février 1979 sont exemptes des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque. Il convient d'en exclure le fonds afin d'éviter que cette exemption d'impôts ne conduise à une surcompensation. Comme la présente réforme se limite au fonds, l'exemption est maintenue pour le surplus.

*Article 23.*

Le projet de loi sert de base légale pour l'abrogation des actes d'une intensité normative inférieure se rapportant au chapitre abrogé de la loi du 25 février 1979 dédié au fonds.

*Article 24.*

Sans commentaire.

*Article 25.*

Cette disposition vise à assurer l'administration du fonds pendant la période entre l'entrée en vigueur de la loi et la nomination des membres du nouveau conseil d'administration du fonds.

*Article 26.*

Sans commentaire.

\*

## **FICHE FINANCIERE**

Le projet de loi a pour objectif d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées. Il aura des incidences à la fois sur les recettes et sur les dépenses de l'Etat.

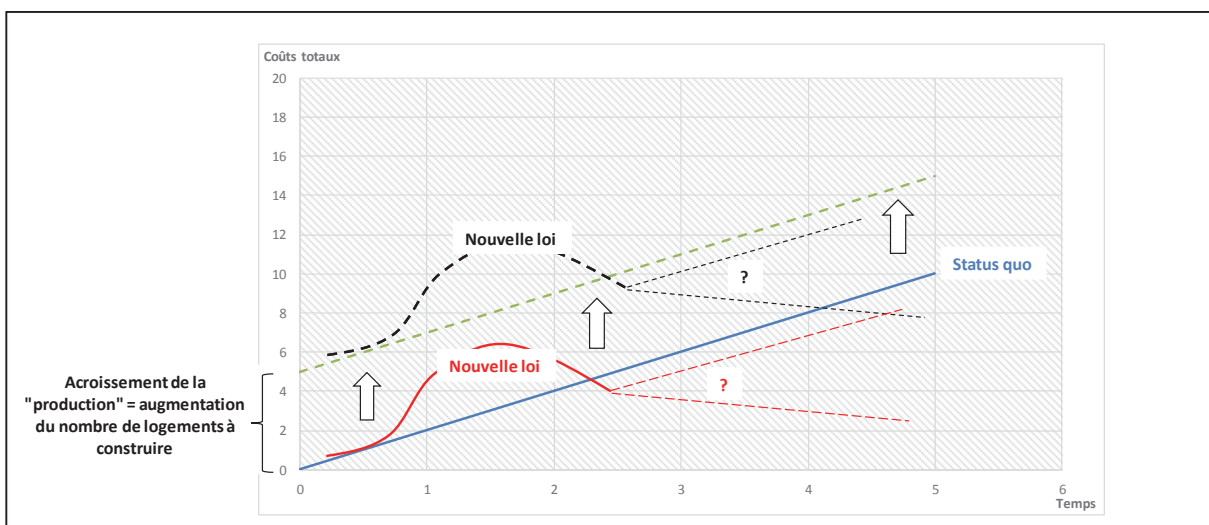
\*

### **A. OBSERVATIONS INTRODUCTIVES**

Comme l'ont mis en lumière différents audits et les propres expériences du Ministère du Logement, le fonctionnement du fonds doit d'urgence être réformé en profondeur afin de pouvoir répondre aux attentes dont il fait l'objet.

Les textes proposés tendent à dynamiser le fonds et de lui donner les moyens de contribuer le plus efficacement, c'est-à-dire au moindre coût, tout en assurant la qualité du service fourni, à l'objectif gouvernemental en matière de logement social.

Il échet de ne pas confondre l'impact budgétaire résultant d'un accroissement des activités du fonds avec celui des dispositions légales et réglementaires proposées. Ces dispositions tendent à maximiser l'efficacité du fonds et, ainsi, à réduire les incidences négatives sur les dépenses de l'Etat. Tant dans l'hypothèse d'un maintien du niveau d'activité actuel du fonds que dans celle d'une augmentation de son activité, l'effet escompté des textes proposés est globalement positif à moyen et à long terme.



La réalisation d'un nombre plus important de logements sociaux est l'une des priorités de ce Gouvernement. Ce choix politique exige que des moyens plus importants soient mis à disposition du logement social. Le fonds est à cet égard un instrument important de la politique gouvernementale.

Le coût de fonctionnement du fonds, les dotations, respectivement la compensation de service public dont il a besoin, et les aides auxquelles la construction d'ensembles subventionnés donne lieu, sont directement fonction de l'ampleur de ses activités.

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement soumet le fonds à la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions. Ainsi, les acquisitions du fonds, l'engagement du personnel et les emprunts qu'il fait, sont soumis à l'approbation du ministre. En outre, les constructions d'ensembles que le fonds crée ne sont subventionnées que si elles sont admises au programme de construction d'ensembles de logements subventionnés prévu à l'article 19 de ladite loi, et devant être établi par règlement grand-ducal. Par conséquent, l'étendue des activités du fonds est dans une très large mesure tributaire du pouvoir politique.

\*

## B. DEPENSES

### 1. Evolution des dépenses à moyen ou long terme

#### (a) Des compensations réduites au minimum

Le projet de loi tend à mettre les dispositions régissant le fonds en conformité avec les règles européennes en matière d'aides d'Etat et de compensations de service public<sup>45</sup>.

L'article 15, paragraphe 1, du texte de loi proposé prévoit de verser au fonds, à charge du budget de l'Etat, une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal. Le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public prévoit une compensation comportant deux parties: premièrement, des dotations couvrant une partie du prix ou de la soulte en cas d'acquisition ou d'échange de terrains; deuxièmement, une compensation des déficits d'exploitation des activités de vente et de location sociale.

Cette compensation des déficits d'exploitation, déterminée sur base de comptes séparés relatifs à ces activités, ne saurait en aucun cas couvrir un éventuel déficit de l'activité que le fonds exerce en

<sup>45</sup> Cf. 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.).

dehors du champ des aides à la construction d'ensembles<sup>46</sup>. Dans le passé, le fonds a bénéficié de dotations annuelles considérables à charge du budget de l'Etat, couvrant de façon indiscriminée son déficit global. La nouvelle approche, s'appuyant sur des méthodes de comptabilité analytique<sup>47</sup>, contribue à la transparence des finances publiques.

**(b) Une bonne gouvernance, ainsi qu'une gestion et un emploi des fonds transparents, gages d'efficacité**

Tel qu'indiqué en introduction, le grand objectif du projet de loi consiste à améliorer de l'organisation et du fonctionnement du fonds. L'accent est mis sur le contrôle, la gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées. A moyen et long terme, l'efficacité du fonds s'en trouvera augmentée, ce qui ira de pair avec un meilleur emploi des ressources publiques.

**2. Accroissements de dépenses**

La réorganisation du fonds aura cependant un coût. L'on peut supposer qu'à court terme, avant que les incidences positives de cette réorganisation ne viennent à se déployer pleinement et à prendre le dessus, ce coût dépassera les effets bénéfiques escomptés. A moyen et à long termes, ce coût sera compensé par une économie de moyens et un meilleur service.

**(a) Accroissements de dépenses à court terme**

Au titre des dépenses uniques et à court terme, à l'exception des frais d'entretien, figurent l'élaboration d'un système comptable conforme aux dispositions en matière de comptabilité proposées par le projet de loi et le règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public, ainsi que la mise en place d'un système informatique répondant aux exigences contemporaines de performance en ce domaine et plus particulièrement aux nouvelles exigences en matière de comptabilité. Les dépenses à court terme pour l'adaptation des systèmes comptable et informatique sont évaluées à 400.000.- €.

Indirectement, ces frais grèveront le budget de l'Etat, dans la mesure où ils contribueront à augmenter le montant des compensations à verser au fonds. Une partie, plutôt mineure, de ces frais pourra être imputée à l'activité non subventionnée du fonds. Cette partie n'interviendra pas dans la détermination des compensations de service public et n'aura donc pas d'incidence sur les dépenses à charge du budget de l'Etat.

**(b) Accroissements de dépenses à court, moyen et long termes**

Au titre des dépenses immédiates et permanentes, il convient d'énumérer les postes suivants:

- Les salaires du directeur et des deux directeurs adjoints. Ces postes, introduits par le texte proposé, ne sont pas prévus par la loi actuellement en vigueur. Dans ce contexte, il convient encore de noter qu'à l'heure actuelle, exception faite des architectes, des assistants sociaux, d'un ingénieur et d'un économiste, le personnel du fonds ne comprend pas d'agents détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur;
- Au vu des exigences de la politique du logement, le fonds devra être doté d'un service performant assurant un suivi social efficace des locataires. Au-delà des postes d'assistants sociaux existants, il conviendra le cas échéant de renforcer le service en question en engageant des agents supplémentaires;
- La rémunération du réviseur d'entreprises agréé chargé de contrôler et de certifier les comptes du fonds, ainsi que de revoir les comptes séparés (article 18 du projet de loi). Les honoraires du réviseur d'entreprises agréé ne constituent cependant pas une dépense nouvelle pour le fonds, dans la mesure

<sup>46</sup> Il s'agit des aides prévues au chapitre 3 („Aides à la construction d'ensembles“) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

<sup>47</sup> Article 17, paragraphe 2, du projet de loi. Les méthodes de comptabilité analytique représentent des instruments d'analyse par excellence de la rentabilité de chacune des activités du fonds et de ses différents départements. Ces méthodes permettront, entre autres, la détermination du coût au m<sup>2</sup> des constructions réalisées par le fonds et d'identifier les possibilités d'optimisation. Les audits mentionnés ont relevé que tel ne fut pas le cas dans le passé.

où dans le passé déjà, le fonds chargeait un réviseur d'entreprises agréé de la révision de ses comptes annuels;

- Quant aux jetons de présence et à l'indemnité mensuelle du commissaire du Gouvernement, fonction nouvelle prévue par le texte proposé, il est renvoyé à la fiche financière relative aux indemnités des membres du conseil d'administration et du commissaire du Gouvernement.

Les salaires des membres de la direction, ainsi que d'autres agents à engager sont à charge du fonds, mais interviendront pour leur plus grande partie dans la détermination des compensations de service public à verser par l'Etat. La part de ces salaires relative à l'activité non subventionnée du fonds, comptabilisée comme charge dans les comptes séparés tenus pour ces volets (vente non subventionnée et location non subventionnée), n'influera pas sur les déficits à prendre en charge par l'Etat relatifs à l'activité subventionnée. Les nouvelles dépenses salariales à supporter par le fonds sont actuellement évaluées à 600.000.- € par an. Elles comprennent notamment les salaires des trois membres de la direction, de trois assistants sociaux en charge plus particulièrement du suivi social, et d'un comptable.

\*

## C. RECETTES

### 1. Droits d'enregistrement

Le fonds ne bénéficiant plus d'une exemption générale d'impôts et se trouvant de surcroît à l'avenir exclu du bénéfice de l'article 66-1 de la loi modifiée du 25 février concernant l'aide au logement, les acquisitions d'immeubles par le fonds ne sont plus exemptées des droits d'enregistrement.

Pour les activités de location et de vente subventionnées, le fonds touche une compensation de service public ou compensation de SIEG („service d'intérêt économique général“). Pour ces activités, une augmentation des recettes de l'Etat sous forme de droits d'enregistrement à charge du fonds implique une augmentation correspondante de la compensation de service public.

Il en va autrement dans le domaine de la location et de la vente non subventionnées. L'Etat percevra les droits d'enregistrement sans avoir, d'un autre côté, à faire face à des dépenses accrues. Dans la mesure où les activités non subventionnées seraient bénéficiaires, le bénéfice de ces activités serait même imputé pour moitié sur la compensation de service public visée à l'article 5 du règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public, diminuant ainsi le montant de ces compensations.

Ce raisonnement vaut par analogie pour l'impôt foncier à régler par le fonds aux administrations communales.

### 2. Impôt sur le revenu des collectivités

Le fonds sera à l'avenir soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités. Il ne sera cependant tenu de régler un impôt que si son activité est globalement bénéficiaire. A cet égard, la tenue obligatoire de comptes séparés restera sans incidence. Ainsi, une ou plusieurs activités du fonds pourraient être bénéficiaires, sans pour autant que le fonds devienne redevable de l'impôt sur le revenu des collectivités.

### 3. Recettes en provenance de ventes de terrains par le fonds

Le projet de loi prévoit la restitution à l'Etat, suivant le cas, de tout ou partie du prix de vente de terrains. Il s'agit de terrains que le fonds est amené à vendre à défaut de pouvoir y réaliser des projets conformes à ses missions. L'acquisition de ces terrains, ayant été financée par des fonds à charge du budget de l'Etat, il est cohérent que le prix de vente, respectivement, en cas d'acquisition sous le nouveau régime, la partie du prix de vente correspondant à une aide ou à une dotation revienne à l'Etat. Des dispositions d'exécution sont prévues par voie de règlement grand-ducal.

\*

## D. RESUME

Le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public tendent à dynamiser le fonds et, par-là, à induire une augmentation de l'offre des logements sociaux. Par ces textes, il est visé à améliorer l'organisation et le fonctionnement du fonds et à éviter toute surcompensation de cet établissement public, et partant à employer les ressources publiques avec la plus grande circonspection.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé „Fonds du Logement“</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère du Logement</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Diane Dupont, Premier Conseiller de Gouvernement Jean-Paul Marc, Premier Conseiller de Gouvernement Andrée Gindt, Juriste</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-84813</b>
<b>Courriel:</b>	<b>andree.gindt@ml.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>Amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Fonds du Logement</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	
<b>Date:</b>	<b>16.11.2015</b>

### Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non   
Si oui, laquelle/lesquelles:  
Remarques/Observations:
- Destinataires du projet:
  - Entreprises/Professions libérales: Oui  Non
  - Citoyens: Oui  Non
  - Administrations: Oui  Non
- Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)  
Remarques/Observations:
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non   
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui  Non   
Remarques/Observations:

<sup>1</sup> N.a.: non applicable.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non   
Remarques/Observations: Le projet vise à doter le Fonds du Logement d'une meilleure organisation.
6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui  Non   
Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)  
Les systèmes comptable et informatique du Fonds du Logement devront être adaptés aux nouvelles exigences. Ce coût peut être estimé à 400.000.- €.
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.   
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.   
Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non
- Remarques/Observations: Amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Fonds du Logement.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)



12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel? Les membres de la direction du Fonds du Logement, dans la mesure où ils ne sont pas issus de la fonction publique, devraient suivre une formation de base en matière de procédure administrative, etc.  
Remarques/Observations:

### Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière:
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez pourquoi: Le projet ne concerne pas la matière d'égalité des femmes et des hommes.
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière:

### Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2, de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

## REGLEMENT GRAND-DUCAL FIXANT UNE LISTE DES DROITS EXCLUSIFS OU SPECIAUX OCTROYES AU FONDS DU LOGEMENT

### EXPOSE DES MOTIFS

#### du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement

Conformément aux exigences de l'article 4 c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, le projet de règlement grand-ducal énumère dans une liste descriptive les droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement.

\*

### TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Vu la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement et notamment l'article 2, paragraphe 7;

Vu l'article 4, c), de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général;

Vu la fiche financière;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés];

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur rapport de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons

**Art. 1<sup>er</sup>.** La liste des dispositions accordant des droits exclusifs ou spéciaux au Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, s'établit comme suit:

1. L'article 16, alinéa 1, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement confère au fonds la qualité de promoteur public, les projets de celui-ci étant de ce fait susceptibles de bénéficier des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de cette loi;
2. La loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique reconnaît au fonds, en tant qu'établissement public, le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique sous les conditions et suivant les modalités qu'elle indique;
3. L'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain accorde au fonds le droit de déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir soit à la réalisation de logements, des infrastructures et services complémentaires du logement, soit à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat, et, suivant l'article 101 de la même loi, après y avoir été autorisé par arrêté grand-ducal, le fonds est admis à en poursuivre l'acquisition ou l'expropriation;
4. Les articles 3 et suivants de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes accordent au fonds un droit de préemption:
  - a) pour les terrains sis dans les zones de réserve foncière au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain;

b) pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la même loi;

c) pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et situés à l'extérieur de celui-ci.

**Art. 2.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement.

**Art. 3.** Notre Ministre du Logement est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

\*

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

*Article 1<sup>er</sup>.*

Le projet de règlement grand-ducal énumère dans une liste descriptive les droits exclusifs ou spéciaux octroyés au fonds. Il devra être complété chaque fois qu'une loi confère un nouveau droit exclusif ou un nouveau droit spécial au Fonds du Logement.

*Article 2.*

Pas de commentaire.

*Article 3.*

Pas de commentaire.

\*

### FICHE FINANCIERE

Le projet de règlement grand-ducal, ne constituant qu'une simple énumération à titre descriptif des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au fonds, n'a pas d'impact budgétaire.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>Projet de règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère du Logement</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Diane Dupont, Premier Conseiller de Gouvernement Jean-Paul Marc, Premier Conseiller de Gouvernement Andrée Gindt, Juriste</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-84813</b>
<b>Courriel:</b>	<b>andree.gindt@ml.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêts économique général.</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	
<b>Date:</b>	<b>16.11.2015</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles:  
 Remarques/Observations:
  
2. Destinataires du projet:
 

– Entreprises/Professions libérales:	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Citoyens:	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations:	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
  
3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)  
 Remarques/Observations:
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non   
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui  Non   
 Remarques/Observations:
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non   
 Remarques/Observations: Pas applicable.

<sup>1</sup> N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui  Non
- Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.
- Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.
- Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non
- Remarques/Observations: Amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Fonds du Logement.
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.
- Si oui, lequel?
- Remarques/Observations:

#### **Egalité des chances**

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière:
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez pourquoi: Le projet ne concerne pas la matière d'égalité des femmes et des hommes.
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

#### **Directive „services“**

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2, de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

**REGLEMENT GRAND-DUCAL**  
**fixant des modalités de compensation de service public et des**  
**restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le**  
**Fonds du Logement**

**EXPOSE DES MOTIFS**

Le présent projet de règlement grand-ducal règle les mécanismes de la compensation de service public, des paramètres de calcul et de révision de cette compensation, ainsi que les modalités des restitutions à effectuer à la trésorerie de l'Etat en cas d'aliénation d'immeubles par le fonds.

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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par „la décision 2012/21/UE“<sup>1</sup>, permet de compenser les charges résultant de l'exécution de l'activité de service d'intérêt économique général (SIEG), confiée au fonds alors même que les critères *Altmark*<sup>2</sup> ne seraient pas remplis. Cependant, le montant de la compensation ne doit excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. La décision 2012/21/UE permet plusieurs méthodes de calcul de la compensation de service public<sup>3</sup>. En particulier, elle permet de calculer le coût net à compenser sur base de la différence entre les coûts et les recettes. C'est l'option fondamentale retenue dans le projet de règlement grand-ducal.

Cette façon de calculer la compensation se trouve inscrite à l'article 5 pour le déficit résultant de l'activité générale du fonds.

Une distinction s'impose cependant suivant le déficit résultant de l'activité du fonds en général et des besoins de financement pour l'acquisition de terrains.

**A. Les raisons de cette distinction**

Deux raisons justifient de distinguer suivant qu'il s'agit de l'acquisition de terrains et du déficit provenant de l'activité de SIEG en général:

- 1) Les montants employés à l'acquisition de terrains peuvent fortement varier d'une année à l'autre. Le règlement d'avances provisionnelles en cours d'année pour faire face à ces dépenses serait par conséquent une mauvaise méthode. D'autre part, il s'agit souvent de montants assez importants à régler sans retard et auxquels ne correspond aucune recette à court et même, en général, à moyen terme. Ceci explique que le fonds ne puisse attendre la clôture de l'exercice en cours, sauf à faire appel à l'emprunt pour une durée assez longue, ce qui n'est pas souhaité. La méthode pour laquelle il a été opté consiste à régler au fonds des montants provisionnels à l'époque de l'acquisition.
- 2) La distinction s'explique d'autre part par le souci d'éviter une surcompensation. Même si les règlements au profit du fonds se faisaient après l'exercice au cours duquel le fonds acquiert les terrains, il faudrait distinguer suivant l'affectation supposée des terrains. Ne peut en effet faire l'objet d'une compensation que la part relative à l'activité de SIEG. Souvent, les terrains sont acquis bien avant qu'il n'existe un projet concret. A plus forte raison, il est impossible de connaître la part d'activité de SIEG dans le projet à venir. La solution pour contourner cette difficulté consiste à régler une avance calculée en fonction des moyennes des trois années précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition, la régularisation intervenant au moment où les données nécessaires – concernant le projet précis dont il s'agit – seront connues. Comme il s'agit d'un calcul à faire individuellement pour chaque projet, la solution la plus simple consiste à régler des avances spécifiques pour chaque terrain au moment de l'acquisition et d'effectuer des régularisations par la suite. Cette façon

<sup>1</sup> 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.).

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00, points 88 et s.

<sup>3</sup> Article 5, paragraphe 2, de la décision 2012/21/UE.

de procéder présente par ailleurs l'avantage que la régularisation pourra intervenir dès que les données nécessaires sont disponibles.

### **B. Les principes à la base de cette partie de la compensation de service public**

Pour bien comprendre le mécanisme de calcul de la partie de la compensation prévue par l'article 2, il faut se rappeler que l'acquisition de terrains par des promoteurs publics donne déjà lieu à des aides à l'acquisition de terrains conformément aux articles 20 b), 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette aide est de 70% du prix d'acquisition pour la part de terrain correspondant aux logements destinés à la location sociale. Elle est de 50% pour ceux destinés à être cédés à des acquéreurs éligibles aux aides individuelles<sup>4</sup>.

Or, il convient également de compenser le fonds de la différence de 50% en cas de logements destinés à la vente, car la part de terrain est cédée par emphytéose en contrepartie d'une redevance assez symbolique qui s'élève à seulement 210 euros par an pour les appartements et à 420 euros par an pour les maisons<sup>5</sup>. Dans le passé, cette compensation s'est faite par le biais des dotations annuelles sans affectation précise. Ce système manque cependant de transparence et ne permet dès lors pas d'éviter une surcompensation.

Comme il n'est pas tenu compte, dans le système de compensation proposé, des redevances emphytéotiques à percevoir par le fonds au moment du calcul de la compensation pour dépenses d'investissement en terrains, il faut, afin d'éviter une surcompensation, les faire intervenir lors de la détermination de la compensation censée couvrir le déficit d'exploitation. Ces redevances serviront à combler le déficit et, dans la mesure où l'activité de vente avec emphytéose serait bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques devrait être versé à l'Etat.

Pour la part de terrain correspondant à la location sociale, 30% ne sont pas couverts par l'aide à l'acquisition du terrain. La partie non couverte risque d'être insuffisamment comblée par des loyers, ces derniers étant fixés, outre en fonction de la surface habitable, en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant<sup>6</sup>. Les taux qui en résultent sont assez faibles, mais permettent d'amortir la part des frais d'acquisition du terrain et de la construction restant à charge du fonds. S'y ajoutent cependant des coûts substantiels de gestion, de maintenance et, le cas échéant de rénovation, entièrement à charge du fonds. Tout comme pour l'activité de vente avec emphytéose sur la part de terrain, il est prévu, afin d'éviter une surcompensation, que le fonds continue à l'Etat les loyers provenant de l'activité de location sociale, lorsque celle-ci est bénéficiaire.

\*

4 Article 22, alinéa 2 b) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.

5 Plus exactement, 27 euros pour les appartements et 50 euros pour les maisons, les deux valeurs étant au nombre-indice cent de l'indice des prix à la consommation en 1948 (article 18 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 pris en exécution de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement).

6 Article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.



## TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Vu la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement et notamment les articles 2, paragraphe 6, et 15, paragraphe 1;

Vu la fiche financière;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés];

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur rapport de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons

### Chapitre I<sup>er</sup>. – *Composantes de la compensation de service public*

**Art. 1<sup>er</sup>.** La compensation de service public visée à l'article 15, paragraphe 1, de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement, désigné ci-après par „le fonds“, comporte deux éléments:

1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange;
2. une compensation des déficits d'exploitation.

### Chapitre II. – *Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains*

**Art. 2.** La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le fonds en vue:

1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;
2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 3.** (1) Le montant des dotations prévues à l'article 2 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants:

1. le rapport moyen ( $\text{RM}_1$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, (SVS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_1 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SV}_{a-4} + \text{SV}_{a-3} + \text{SV}_{a-2})};$$

2. le rapport moyen ( $\text{RM}_2$ ) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 2, point 2, (SLS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_2 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SL_{a-4} + SL_{a-3} + SL_{a-2})} ;$$

3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 2, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_3 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 2, point 2, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 2, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_4 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.

(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.

**Art. 4.** (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldées sans retard.

(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 2, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.

(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 2, point 2.

(4) En cas d'aliénation d'immeubles par le fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:

1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente d'un de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 2 à 4;
2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public dénommé „Fonds du Logement“;
3. la soulte en faveur du fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;
4. la totalité de la soulte en faveur du fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public dénommé „Fonds du Logement“.

### Chapitre III. – Compensation des déficits d'exploitation

**Art. 5.** La compensation de service public allouée au fonds, comprend également:

1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 2, point 1;
2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 2, point 2.

**Art. 6.** (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 5 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 2 à 4, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.

(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 5 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 17, paragraphe 2, de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir.

**Art. 7.** (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 6, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.

(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 2, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 5. Le bénéfice restant est à la disposition du fonds.

(3) Si l'activité de location visée à l'article 2, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.

**Art. 8.** Si l'activité de location visée à l'article 2, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat.

**Art. 9.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement.

**Art. 10.** Notre Ministre du Logement et notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

\*

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Article 1<sup>er</sup>.*

La compensation de service public se compose de deux éléments, à savoir des dotations couvrant une partie du prix de l'acquisition ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange, et d'une compensation des déficits d'exploitation.

Le prix du terrain donné en échange par le fonds ayant fait l'objet d'une dotation au moment de son acquisition, il suffit, pour déterminer la dotation en cas d'échange de terrains, de tenir compte de la soulte à régler le cas échéant par le fonds.

#### *Article 2.*

L'activité de location et l'activité de vente du fonds bénéficient d'une dotation servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par des aides à la construction d'ensembles, prévues par le chapitre 3 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, pour l'acquisition de terrains.

*Article 3.*

Dans un premier temps, avant de connaître les détails des projets à réaliser sur les terrains en cause, les dotations pour l'acquisition de terrains prévues à l'article 2 sont fixées et libérées provisoirement. Cela permet d'éviter que le fonds ne doive faire appel à des emprunts importants pour une durée assez longue et payer les intérêts correspondants aux établissements de crédit. Afin de répondre au mieux aux besoins de compensation réels du fonds et d'éviter toute surcompensation, les paramètres du calcul des dotations provisoires sont basés sur des rapports moyens atteints par le fonds au cours d'une période de référence se situant dans un passé récent.

Les dotations sont uniquement destinées à compenser une part du prix d'acquisition des terrains et non des constructions éventuelles se trouvant sur les terrains en cause.

L'exemple suivant illustre le calcul du coefficient de compensation provisionnel. Les rapports entre surfaces correspondent à de simples hypothèses de calcul choisies au hasard.

### **Calcul du coefficient de compensation provisionnel en 2020**

Soit un terrain acquis par le fonds au prix de 10 en 2020.

Les moyennes en 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) des surfaces des lots achevés, cédés ou prévus pour être cédés par vente avec bail emphytéotique bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains rapportés à l'ensemble des ventes avec bail emphytéotique sur la part de terrain sont les suivantes:

2016: 70% des surfaces

2017: 80% des surfaces

2018: 75% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 75% des surfaces.

Les moyennes des surfaces achevées au cours des années 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) destinées à la location sociale, bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains, rapportés à l'ensemble des projets de location achevés sont les suivantes:

2016: 80% des surfaces

2017: 90% des surfaces

2018: 85% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 85% des surfaces.

Les proportions moyennes entre surfaces achevées destinées à la vente avec bail emphytéotique et celles destinées à la location sociale sont les suivantes:

2016: 35% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 65% des surfaces pour la location sociale

2017: 50% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 50% des surfaces pour la location sociale

2018: 41% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 59% des surfaces pour la location sociale

Il en résulte une proportion moyenne sur les trois années de 42% de surfaces pour la vente avec emphytéose et de 58% de surfaces pour la location sociale

Détermination du coefficient de compensation provisionnel en cas d'acquisition d'un terrain en 2020 à partir des pourcentages déterminés ci-dessus:

$$(42\% \times 75\% \times 50\%^7) + (58\% \times 85\% \times 30\%^8)$$

$$= 0,1575 + 0,1479$$

$$= \mathbf{0,3054}$$

Pour un terrain acquis au prix de 10 en 2020, le fonds bénéficie donc d'une dotation provisoire de:  
 $0,3054 \times 10$   
 = **3,054**.

#### *Article 4.*

Le montant définitif de la dotation pour un terrain est déterminé dès que toutes les données relatives aux projets à réaliser sont disponibles.

Lors de la régularisation de la dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs, comme par exemple des vannes de rétention ou des transformateurs, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le fonds, lui est accordée au titre de dotation pour ces terrains.

Afin d'éviter une surcompensation, le fonds doit effectuer un remboursement à la trésorerie de l'Etat en cas d'aliénation de terrains. Comme le terrain n'a pas reçu la destination à laquelle il était destiné au départ, le montant de la dotation et de l'aide à l'acquisition réglé, augmenté le cas échéant de la plus-value correspondante éventuelle, doit retourner à l'Etat. Le produit de la vente revient à l'Etat dans la proportion dans laquelle le fonds a touché des aides et des dotations au moment de l'acquisition. En cas de moins-value, le montant à retourner par le fonds est inférieur à ce qu'il a touché au moment de l'acquisition. Si le fonds devait retourner la totalité de la dotation et de l'aide qu'il a touchés, le montant de la moins-value devrait entrer dans le calcul du déficit à compenser, conformément aux articles 5 et suivants. En cas d'aliénation d'un terrain acquis avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, la totalité du prix de vente ou, le cas échéant, de la soulte touchée par le fonds, revient à l'Etat.

L'exemple suivant illustre le calcul de la régularisation de la dotation provisoire de 3,054 versée au fonds pour un prix d'acquisition de 10 dans l'exemple reproduit au commentaire de l'article 3 dans deux hypothèses différentes, choisies au hasard.

### **Calcul de la régularisation en 2030**

#### *Hypothèse d'un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose*

Le taux de compensation pour un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>9</sup>. D'où, le fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit:  
 $(0,5 - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10$   
 =  $0,1946 \times 10$   
 = 1,946

7 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50% pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrétant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

8 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70% pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrétant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

9 En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10% de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, „les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...)”.

***Hypothèse d'un projet dont 80% des surfaces sont destinées à la vente avec emphytéose  
et 20% à la location sociale***

Le taux de compensation pour un projet entièrement<sup>10</sup> destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>11</sup>. Pour la location sociale, le taux de compensation est de 30%<sup>12</sup>.

Le taux de compensation régularisé s'établit comme suit:

$$(80\% \times 100\% \times 50\%) + (20\% \times 100\% \times 30\%)$$

$$= 0,40 + 0,06$$

$$= 0,46$$

D'où, le fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit:

$$(0,46 \text{ (taux de compensation régularisé)} - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10 \text{ (prix d'acquisition)}$$

$$= 0,1546 \times 10$$

$$= 1,546$$

*Article 5.*

Les déficits d'exploitation des activités de vente et de location du fonds visées à l'article 2 sont couverts par une compensation de service public.

*Article 6.*

Compte tenu de l'importance des montants de la compensation des déficits d'exploitation et de leur impact sur les trésoreries de l'Etat et du fonds, un règlement d'acomptes trimestriels s'impose.

Afin de ne pas augmenter artificiellement les montants de la compensation des déficits d'exploitation perçu par le fonds, les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir sont exclus de ce calcul.

*Article 7.*

Toujours dans l'idée d'éviter une surcompensation, cette disposition prévoit l'imputation d'éventuels bénéfices réalisés par le fonds en distinguant selon ses activités.

Il convient de préciser que si le fonds peut faire un bénéfice sur ses activités commerciales ordinaires et que 50% de ce bénéfice restent à sa disposition – après couverture des déficits d'exploitation des activités de service d'intérêt économique général par les autres 50% de ce bénéfice –, le fonds doit exercer ses activités commerciales ordinaires en gardant à l'esprit qu'il les poursuit à titre strictement accessoire et seulement afin de garantir une certaine mixité de fonctions et une certaine mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent.

Evidemment, une éventuelle perte réalisée par le fonds dans le cadre de ses activités commerciales ordinaires n'est pas prise en charge par l'Etat.

Si l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, génère un bénéfice, celui-ci sert d'abord à couvrir un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 2, point 2.

10 En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10% de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, „les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...)“.

11 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50% pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

12 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70% pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

Les exemples suivants illustrent le calcul des compensations des déficits d'exploitation. Les montants supposés des produits et charges sont purement hypothétiques et servent uniquement à l'établissement de l'exemple de calcul.

**1) Exemple de calculs de compensations couvrant le déficit d'exploitation  
(paiements en faveur du fonds):**

Les calculs sont basés sur les données suivantes:

- Au cours de l'exercice 2020, le fonds acquiert des terrains pour 100. Il touche des compensations de 30 et des aides de 60 pour l'acquisition de ces terrains<sup>13</sup>.
- Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes: 2<sup>14</sup>
- Pour la différence de 10, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,1.
- La garantie d'Etat, donne lieu à une redevance de 0,05 (d1). Les frais d'acte s'élèvent à 0,7 (d2).
- Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continués aux acquéreurs<sup>15</sup>: 2
- Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose: 8
- Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose: 3
- Produits provenant de la vente de logements: 9
- Redevances d'emphytéose: 1
- Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale: 10
- Part couverte par des aides: 6<sup>16</sup>
- Frais généraux imputables à l'activité de location sociale: 5
- Loyers: 4

**Calcul du déficit de l'activité de vente avec emphytéose pour l'année 2020:**

*Recettes:*

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 9 + 1 \\ & = 10 \end{aligned}$$

*Dépenses:*

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)^{17} + (d1)/3^{18} + (d2)/3^{19} \\ & = 8 + 3 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 8 + 3 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 11,282 \end{aligned}$$

13 Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

14 Conformément à l'article 8, ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

15 Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

16 Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation, afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

17 Le montant de 0,1 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

18 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

19 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

Déficit à compenser pour l'année 2020:

$$\begin{aligned} & 11,282 - 10 \\ & = \underline{1,282} \end{aligned}$$

**Calcul du déficit de l'activité de location sociale pour l'année 2020:**

*Recettes:*

$$\begin{aligned} & (m) \\ & = 4 \end{aligned}$$

*Dépenses:*

$$\begin{aligned} & (j-k)^{20} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3 \\ & = 4 + 5 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 4 + 5 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 9,282 \end{aligned}$$

La compensation des déficits d'exploitation à régler au fonds pour l'année 2020 s'élève donc à:

$$\begin{aligned} & 9,282 - 4 \\ & = \underline{5,282} \end{aligned}$$

**2) Exemple de calculs conduisant à des paiements en faveur de l'Etat**

- (a) Au cours de l'exercice 2021, le fonds acquiert des terrains pour 200. Il touche des compensations de 60 et des aides de 120 pour l'acquisition de ces terrains<sup>21</sup>.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes: 4<sup>22</sup>
- (c) Pour la différence de 20, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,2.
- (d) La garantie d'Etat, donne lieu cette année à une redevance de 0,10 (d1). Les frais d'acte s'élèvent à 1,4 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continuées aux acquéreurs<sup>23</sup>: 5
- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose: 12
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose: 2
- (h) Produits provenant de la vente de logements: 15
- (i) Redevances d'emphytéose: 1,5
- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale: 11
- (k) Part couverte par des aides: 7<sup>24</sup>
- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale: 2
- (m) Loyers: 7

<sup>20</sup>  $10 - 6 = 4$ .

<sup>21</sup> Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

<sup>22</sup> Conformément à l'article 8, ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public

<sup>23</sup> Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

<sup>24</sup> Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation, afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.



**Calcul du résultat de l'activité de vente avec emphytéose pour l'année 2021:***Recettes:*

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

*Dépenses:*

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)/3^{25} + (d1)/3^{26} + (d2)/3^{27} \\ & = 12 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ & = 12 + 2 + 0,066 + 0,033 + 0,46 \\ & = 14,559 \end{aligned}$$

Bénéfice de l'activité de vente avec emphytéose:

$$\begin{aligned} & 16,5 - 14,559 \\ & = \underline{1,941} \end{aligned}$$

Ce bénéfice du fonds sur l'activité de vente avec emphytéose est supérieur aux redevances d'emphytéose (i):  $1,941 \geq 1,5$

Le fonds doit dès lors restituer les redevances d'emphytéose à l'Etat: 1,5

Le bénéfice subsistant s'élève à:

$$\begin{aligned} & 1,941 \text{ (bénéfice)} - 1,5 \text{ (redevances d'emphytéose)} \\ & = 0,441 \end{aligned}$$

Le chiffre d'affaires s'établit comme suit:

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

Comme le bénéfice subsistant ne dépasse pas 3% du chiffre d'affaires, il peut être intégralement mis en réserve. En effet:

$$0,441 \leq 0,495 \text{ (3\% x 16,5)}.$$

**Calcul du résultat de l'activité de location sociale pour l'année 2021:***Recettes:*

$$\begin{aligned} & m \\ & = 7 \end{aligned}$$

*Dépenses:*

$$\begin{aligned} & (j-k)^{28} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3 \\ & = 4 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ & = 4 + 2 + 0,066 + 0,016 + 0,46 \\ & = 6,542 \end{aligned}$$

25 Le montant de 0,2 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

26 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

27 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

28  $11 - 7 = 4$ .

Bénéfice de l'activité de location sociale:

7 – 6,542

= 0,458

Ce bénéfice du fonds sur l'activité de location sociale est inférieur aux loyers provenant de la location sociale (m):  $0,458 \leq 7$

Le fonds doit donc restituer 0,458 à l'Etat, soit l'intégralité du bénéfice.

Rien ne peut être mis en réserve.

*Article 8.*

Etant donné que le fonds perçoit non seulement des aides à la construction d'ensembles pour l'acquisition de terrains sur lesquels sont construits des logements destinés à la location sociale, mais également pour la construction même de ces logements (70%), il est proposé que le bénéfice dégagé par l'activité de location sociale devra être intégralement restitué à l'Etat pour éviter une surcompensation.

*Article 9.*

Pas de commentaire.

*Article 10.*

Pas de commentaire.

\*

## FICHE FINANCIERE

Le projet de règlement grand-ducal prévoit les règles de la détermination et du calcul de la compensation de service public allouée au Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“. La compensation de service public comporte deux parties: premièrement, des dotations couvrant une partie du prix ou de la soulte en cas d'acquisition ou d'échange de terrains; deuxièmement, une compensation des déficits d'exploitation des activités de vente et de location sociale.

Il échet de souligner que la compensation de service public ne constitue pas une nouvelle catégorie de dépenses à charge du budget de l'Etat, mais qu'elle vient remplacer la dotation dont bénéficie le fonds aux termes de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. La compensation de service public présente l'avantage d'être conçue de façon à éviter toute surcompensation du fonds, conformément à la décision de la Commission européenne 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

Sur base des informations actuellement à disposition, la compensation de service public par unité de logement est évaluée à 25.000.– €. Comme l'objectif politique à réaliser par le fonds consiste en une augmentation sensible de l'offre de logements, et essentiellement de logements locatifs sociaux, la compensation de service public par unité de logement devrait, grâce à un effet d'économie d'échelle, aller en diminuant à moyen et à long termes en fonction de la hausse des logements achevés par le fonds et de la progression de son efficacité. En toutes hypothèses, le fonds devra veiller au mieux à ce que ses frais généraux ne dépassent pas le seuil de 6% de son chiffre d'affaires.

Pour de plus amples développements, il est renvoyé à la fiche financière du projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé „Fonds du Logement“.

\*

## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère du Logement</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Diane Dupont, Premier Conseiller de Gouvernement Jean-Paul Marc, Premier Conseiller de Gouvernement Andrée Gindt, Juriste</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-84813</b>
<b>Courriel:</b>	<b>andree.gindt@ml.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>Amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Fonds du Logement</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	
<b>Date:</b>	<b>16.11.2015</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non   
Si oui, laquelle/lesquelles:  
Remarques/Observations:
  
2. Destinataires du projet:
  - Entreprises/Professions libérales: Oui  Non
  - Citoyens: Oui  Non
  - Administrations: Oui  Non
  
3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)  
Remarques/Observations:
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non   
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui  Non   
Remarques/Observations:
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non   
Remarques/Observations: Le projet vise à doter le Fonds du Logement d'une meilleure organisation.

<sup>1</sup> N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui  Non   
 Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)  
 Les systèmes comptable et informatique du Fonds du Logement devront être adaptés aux nouvelles exigences. Ce coût peut être estimé à 400.000.- € (cf. fiche d'impact du projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé „Fonds du Logement“)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?  
 b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:  
 – une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.   
 – des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.   
 – le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.   
 Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.   
 Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:  
 a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non   
 b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non   
 Remarques/Observations: Amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Fonds du Logement.
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel? Le cas échéant, certains membres du personnel devront suivre des cours de comptabilité.  
Remarques/Observations:

#### Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière:
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez pourquoi: Le projet ne concerne pas la matière d'égalité des femmes et des hommes.
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière:

#### Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2, de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

**REGLEMENT GRAND-DUCAL**  
**portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant**  
**aux membres du conseil d'administration et au commissaire du**  
**Gouvernement du Fonds du Logement**

**EXPOSE DES MOTIFS**

Le présent projet de règlement grand-ducal a pour objet de fixer les indemnités et les jetons de présence des membres du conseil d'administration et du commissaire du Gouvernement auprès du Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“.

L'exercice de la fonction de membre, respectivement de président du conseil d'administration du fonds, respectivement de commissaire du Gouvernement, venant en supplément des activités professionnelles exercées par les personnes concernées, il est proposé de prévoir une indemnité mensuelle combinée à un jeton pour la présence aux réunions du conseil d'administration afin de tenir compte de la charge de travail supplémentaire liée à ces travaux, ainsi que des responsabilités qui vont de pair avec les charges visées.

Il convient de relever que les indemnités et les jetons de présence prévus par le présent projet de règlement grand-ducal sont moins élevés que les indemnités et les jetons prévus par l'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 relatif aux indemnités et aux jetons de présence des membres effectifs du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, dans la mesure où les nouvelles dispositions légales dotent le fonds d'une direction, ce qui n'était pas le cas auparavant, de sorte que la charge de travail supplémentaire des futurs membres du conseil d'administration du fonds ne devrait pas être aussi élevée que celle des membres du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

La valeur de l'indemnité mensuelle n'est d'ailleurs plus exprimée en points indiciaires comme les membres du conseil d'administration et le commissaire du Gouvernement ne sont pas nécessairement des fonctionnaires de l'Etat.

\*

**TEXTE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

Vu la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement et notamment les articles 7 et 11;

Vu la fiche financière;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés];

Notre Conseil d'Etat entendu;

Sur rapport de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le président du conseil d'administration du Fonds du Logement, ci-après désigné par le „fonds“, bénéficie d'une indemnité mensuelle de 370 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

Les autres membres du conseil d'administration du fonds bénéficient d'une indemnité mensuelle de 65 euros à partir de leur entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

**Art. 2.** Le président du conseil d'administration du fonds perçoit un jeton de présence de 100 euros par réunion.

Les autres membres du conseil d'administration du fonds perçoivent un jeton de présence de 50 euros par réunion.

**Art. 3.** Le commissaire du Gouvernement bénéficie d'une indemnité mensuelle de 200 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

Le commissaire du Gouvernement perçoit un jeton de présence de 50 euros par réunion.

**Art. 4.** Les indemnités mensuelles et les jetons de présence sont liquidés à la fin de chaque année civile sur présentation d'un état collectif indiquant pour chaque membre du conseil d'administration du fonds et le commissaire du Gouvernement les sommes dues à titre d'indemnités mensuelles et de jetons de présence. Ledit état devra être certifié exact par le président du conseil d'administration du fonds, ou celui qui le remplace.

**Art. 5.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement.

**Art. 6.** Notre Ministre du Logement et notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

Les indemnités mensuelles des membres du conseil d'administration reflètent les tâches assumées. Celles du président sont plus élevées que celles des autres membres du conseil d'administration en raison de la charge de travail supplémentaire de préparation, d'organisation, de coordination et de représentation dans son chef. Les indemnités mensuelles du président et celles des autres membres du conseil d'administration ne sont pas cumulables.

### *Article 2.*

Les jetons de présence du président et ceux des autres membres du conseil d'administration ne sont pas cumulables.

### *Article 3.*

Les dispositions relatives aux indemnités mensuelles et aux jetons de présence du commissaire du Gouvernement étant analogues à celles concernant les membres du conseil d'administration, il est renvoyé aux commentaires des deux premiers articles.

### *Article 4.*

Pas de commentaire.

### *Article 5.*

Pas de commentaire.

### *Article 6.*

Pas de commentaire.

\*

### FICHE FINANCIERE

Les indemnités mensuelles et les jetons de présence des membres du conseil d'administration du Fonds du Logement sont à charge du Fonds du Logement.

Les indemnités mensuelles et les jetons de présence du commissaire du Gouvernement auprès du Fonds du Logement sont à charge de l'Etat.

Il convient de relever que les indemnités et les jetons de présence prévus par le présent projet de règlement grand-ducal sont moins élevés que les indemnités et les jetons prévus par l'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 relatif aux indemnités et aux jetons de présence des membres effectifs du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, dans la mesure où les nouvelles dispositions légales dotent le fonds d'une direction, ce qui n'était pas le cas auparavant, de sorte que la charge de travail supplémentaire des futurs membres du conseil d'administration du fonds ne devrait pas être aussi élevée que celle des membres du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Les montants de l'ensemble de ces indemnités se présentent comme suit:

	<i>Indemnités mensuelles (€)</i>	<i>Jetons de présence (€)</i>	<i>Total mensuel des indemnités et des jetons (€)*</i>	<i>Total annuel des indemnités et des jetons (€)**</i>
Président du conseil d'administration	370	100	470	5.640
Membre du conseil d'administration	65	50	115	1.380
Commissaire du Gouvernement	200	50	250	3.000
Totaux (président + 12 membres + Commissaire du Gouvernement)	1.350	750	2.100	25.200

\* 1 réunion par mois

\*\* 12 réunions par an

\*



## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>Projet de règlement grand-ducal portant fixant des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère du Logement</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Diane Dupont, Premier Conseiller de Gouvernement Jean-Paul Marc, Premier Conseiller de Gouvernement Andrée Gindt, Juriste</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-84813</b>
<b>Courriel:</b>	<b>andree.gindt@ml.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>Amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Fonds du Logement – Indemnisation des membres du conseil d'administration et du commissaire du Gouvernement</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	
<b>Date:</b>	<b>16.11.2015</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non   
Si oui, laquelle/lesquelles:  
Remarques/Observations:
  
2. Destinataires du projet:
 

– Entreprises/Professions libérales:	Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Citoyens:	Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations:	Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
  
3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)  
Remarques/Observations:
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non   
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui  Non   
Remarques/Observations:
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non   
Remarques/Observations: Pas applicable.

<sup>1</sup> N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui  Non
- Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.
- Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.
- Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non
- Remarques/Observations: Pas applicable.
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non
- Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.
- Si oui, lequel?
- Remarques/Observations:

#### Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
- Si oui, expliquez de quelle manière:
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
- Si oui, expliquez pourquoi: Le projet ne concerne pas la matière d'égalité des femmes et des hommes.
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
- Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

#### Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2, de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/01

N° 6916<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

**sur le projet de loi, sur le projet de règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au fonds du logement, sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le fonds du logement et sur le projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du gouvernement du fonds du logement**

(18.12.2015)

Par dépêche du 5 novembre 2015, Madame le Ministre du Logement a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé, textes dont une nouvelle version a été transmise à la Chambre en date du 17 novembre.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, celui-ci a pour objet de réformer l'établissement public communément appelé „Fonds du Logement“ en déterminant ses missions, sa gouvernance et sa direction ainsi qu'en renforçant son contrôle et sa transparence, ceci „en vue d'améliorer significativement l'organisation et le fonctionnement du fonds, afin qu'il soit en mesure à moyen et à long termes de créer bien davantage de logements“.

Les projets de règlement grand-ducal contiennent des dispositions d'exécution de certaines mesures prévues par le projet de loi.

Les quatre textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

\*

**A. PROJET DE LOI****1. Remarques d'ordre général**

Tout d'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate avec satisfaction que le projet de loi n° 6510 „portant (entre autres) autorisation de constitution de la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et de la société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale“, déposé à la Chambre des députés en 2012 et auquel elle s'était catégoriquement opposée dans son avis n° A-2528 du 19 février 2013, a définitivement été jeté aux oubliettes.

Ensuite, la Chambre fait remarquer que l'intitulé du projet de loi lui soumis pour avis prête à confusion. Elle croit comprendre que les auteurs du projet de loi ont voulu, à tout prix, éviter de créer un nouvel établissement public pour s'occuper du logement social, certainement en raison des problèmes

que comporterait un transfert des capitaux, avoirs, dettes, charges, contrats en cours, etc. de l'actuel „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“, qui serait donc dissous, vers un nouveau „Fonds du Logement“.

Toutefois, la Chambre signale que l'intitulé d'une loi ne peut pas énoncer la réorganisation d'un établissement public qui n'existe pas encore, du moins officiellement, et qui est le „Fonds du Logement“.

En effet, la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement a créé un établissement public dénommé „Fonds pour le logement à coût modéré“ qui, par une loi du 8 novembre 2002, a été renommé en „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“. Même si cet établissement est couramment appelé „Fonds du Logement“, cette dernière dénomination n'a aucun fondement légal.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis indique par ailleurs que les dispositions de celui-ci „définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement de l'établissement public dénommé „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement“, le changement de dénomination dudit établissement public en „Fonds du Logement“ étant tout simplement une des mesures prévues par le projet.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose donc de reformuler l'intitulé de la future loi comme suit:

*„Projet de loi portant réorganisation du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat et modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement“.*

Par le projet de loi, le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement du Fonds du Logement sont réformés et insérés dans une loi consacrée spécialement à cet établissement public, ce que la Chambre approuve.

Pour ce faire, toutes les dispositions dédiées au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sont abrogées. Certains articles sont néanmoins repris tels quels par le projet de loi sous avis. Il est en outre profité de l'occasion pour apporter quelques adaptations mineures à la loi précitée du 25 février 1979.

Concernant la nécessité de la réforme en question, l'argument principal est, selon l'exposé des motifs, que le gouvernement a dû réagir pour „maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles“.

Il est un fait que pendant des dizaines d'années, les autorités publiques (l'Etat et les communes) ont mis en oeuvre de nombreuses mesures d'encadrement et des programmes en matière de logement, un pacte logement, des aides individuelles et des aides à la construction d'ensembles de logements, sans pour autant réussir à arrêter la flambée des prix sur le marché immobilier privé. La conséquence en est que, pour une couche de la population de plus en plus large, l'acquisition d'un logement décent sur le marché immobilier traditionnel est devenue financièrement inabordable ou va de pair avec un risque élevé de surendettement.

L'Etat essaie de répondre à ces défaillances du marché par la promotion de logements à un prix/loyer socialement juste, offerts aux ménages vulnérables par le biais de promoteurs publics, dont le Fonds du Logement. A relever toutefois que le manque de logements abordables ne concerne plus uniquement les ménages les plus démunis, à revenu modeste ou dépendant des minima sociaux, mais touche des couches sociales de plus en plus nombreuses.

Une seule réforme organisationnelle et fonctionnelle du Fonds du Logement, aussi justifiée soit-elle, n'apportera pas la plus-value visée, si elle n'est pas accompagnée d'un changement radical de la politique immobilière du gouvernement. La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie dans ce contexte aux propositions formulées par le Conseil économique et social dans son avis du 28 octobre 2013 sur „l'accès à un logement abordable“.

La mission primaire du Fonds du Logement devrait être d'offrir des logements à des prix abordables à tous ceux qui ne peuvent se loger de manière décente aux conditions du marché immobilier privé. Dans le cadre de cette mission, la création de logements à coût modéré n'a pas de répercussions négatives sur les prix du marché, mais elle devrait même atténuer la tendance haussière de ces prix.

Quant à la mise en location ou la vente sur le marché privé d'une partie du parc immobilier du Fonds du Logement, le projet de loi autorise cette activité „à titre accessoire“, ceci pour garantir „une mixité sociale dans les ensembles“ de logements mis à disposition par le fonds. A défaut de précisions dans le projet de loi sur ce qu'il faut entendre par „à titre accessoire“, il y a lieu de se référer, pour ce qui est de la location, à l'article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au loge-

ment, dont il découle que le Fonds du Logement pourra mettre en location jusqu'à 25% de son parc locatif selon les conditions applicables sur le marché traditionnel. Le fonds est par ailleurs autorisé à vendre jusqu'à 40% de ses logements en dehors des dispositions relatives au logement subventionné.

Sans mettre en doute la nécessité d'une mixité sociale équilibrée – qui ne se limite toutefois pas à la cohabitation dans un même immeuble – la Chambre estime que le Fonds du Logement devrait se concentrer sur sa mission primaire et que le pourcentage des logements de son parc immobilier pouvant être loués ou vendus aux conditions du marché devrait être substantiellement revu à la baisse, ce qui requerrait donc une modification conséquente de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Pour ce qui est du champ d'action du Fonds du Logement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve (sans préjudice des remarques formulées ci-avant) que les missions du fonds (énumérées à l'article 2 du projet de loi) se focalisent sur les logements sociaux et à coût modéré, alors qu'à l'heure actuelle les sept missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat sont plutôt d'ordre général.

Quant aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public qui seront allouées au Fonds du Logement, le projet de loi entend se mettre en conformité avec la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'octroi de telles aides à des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, services dont fait partie le logement social.

Même si par cette mise en conformité, le gouvernement estime certainement être moins exposé à des plaintes au niveau européen pour l'attribution d'aides d'Etat prohibées, le nouveau système des aides octroyées au Fonds du Logement est contraire à la sécurité juridique, dans la mesure où la Commission européenne:

1. limite la mise à disposition de logements sociaux aux „personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché“ et
2. s'arroe le droit de codécision sur la question de savoir qui peut faire partie de ces catégories de personnes et impose aux Etats membres des limites de revenu pour pouvoir attribuer un logement social (voir le cas des Pays-Bas), alors que selon le Protocole n° 26 annexé au Traité de Lisbonne, la responsabilité première en matière de mise à disposition, de fourniture, de financement et d'organisation des services d'intérêt économique général (dont fait partie la mise à disposition de logements sociaux) incombe aux Etats membres qui disposent d'un large pouvoir discrétionnaire en la matière pour répondre dans la mesure du possible aux besoins des utilisateurs.

En ce qui concerne la future gestion du Fonds du Logement, l'article 8 du projet de loi prévoit que le fonds est engagé à l'égard des tiers „par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration“, étant entendu que des procurations spéciales peuvent être accordées pour certaines catégories d'actes. En outre, le président du Fonds du Logement, comme tout autre membre du conseil d'administration, devra connaître „tous les aspects de la gestion du fonds“.

Le projet sous avis reste cependant muet sur le statut du président du conseil d'administration qui, selon la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ne saurait être qu'un statut de droit public, ceci en raison de sa participation directe à l'exercice de la puissance publique.

Concernant la nouvelle direction du Fonds du Logement, la Chambre estime que sa création constitue une véritable „hypertrophie administrative“. Elle s'interroge en effet sur la nécessité pour le fonds de disposer de trois directeurs (un directeur et deux directeurs adjoints), le projet de loi ne soufflant d'ailleurs mot sur la rémunération de ceux-ci.

La Chambre est en outre consternée de lire à l'article 9 du projet que le directeur et les directeurs adjoints du Fonds du Logement seront engagés „soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit (en tant que) détachés comme fonctionnaires auprès du fonds“.

Elle tient à rappeler que le régime statutaire des agents des administrations et services de l'Etat, y compris des établissements publics, est lié à la nature des fonctions qu'ils exercent, c'est-à-dire des missions de service public.

Ces fonctions ne sont pas malléables à des fins partisans par le pouvoir public et leur exécution ne doit pas être influencée par une autorité de nomination. Elles doivent en effet être exécutées dans le respect des principes démocratiques attachés aux missions de service public (impartialité, neutralité,



probité, égalité de traitement des citoyens). Elles sont fondatrices de la confiance réciproque entre les prestataires de services publics et les citoyens et constituent, à ce titre, l'un des piliers sur lesquels repose toute société démocratique. Le choix du statut des membres du cadre dirigeant d'un établissement public ne saurait donc être laissé à l'humeur du jour du pouvoir de nomination ou à des considérations étrangères à la notion de service public.

En ce qui concerne le Fonds du Logement, ses services s'adressent prioritairement aux personnes les plus vulnérables de la société, de sorte que les principes d'impartialité, de neutralité, de probité et d'égalité de traitement prennent une importance toute particulière.

Comme le Fonds du Logement pose en outre des actes de puissance publique (droit d'expropriation, droit de préemption), il ne saurait être géré que par des agents soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat relevant du personnel du fonds, et non par des agents y détachés. Cette remarque vaut mutatis mutandis pour tout le personnel du Fonds du Logement participant directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique.

## 2. Examen du texte du projet de loi

### *Ad intitulé*

Concernant l'intitulé, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie aux remarques d'ordre général formulées ci-avant.

### *Ad article 2, paragraphe (2)*

L'une des missions attribuées au Fonds du Logement est le suivi social des locataires de ses logements sociaux.

Ce suivi social ne devrait cependant concerner que les personnes physiques dont question à l'article 2, paragraphe (1), point 1. En effet, le fonds ne saurait être chargé du suivi social des personnes résidant dans des logements qu'il loue à des organisations sans but lucratif, quel que soit l'objet social poursuivi par ces dernières. Il y a donc lieu de préciser dans le paragraphe (2) que ne sont visées que les personnes physiques dont question à l'article 2, paragraphe (1), point 1.

### *Ad article 2, paragraphe (4)*

Conformément à ses réflexions d'ordre général exposées ci-avant concernant la possibilité pour le Fonds du Logement de procéder à la location et à la vente de logements non subventionnés sous les conditions normales du marché immobilier, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande de préciser la notion „à titre accessoire“ et de réduire substantiellement le pourcentage du parc immobilier du fonds pouvant faire l'objet de telles locations ou ventes (en adaptant les dispositions légales y relatives).

### *Ad article 2, paragraphe (5)*

Pour toute cession d'immeubles par vente avec emphytéose, le Fonds du Logement peut se réserver, „pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir“. La disposition en question ne précise pas quand et comment sont convenues ces modalités, alors que selon le commentaire de l'article afférent, „les modalités du calcul du prix de rachat sont convenues déjà dans l'acte de vente avec emphytéose“.

La Chambre estime qu'il s'agit d'un détail important qui devrait figurer dans le corps du texte de la future loi, et non seulement dans le commentaire des articles.

### *Ad article 4, paragraphe (1), alinéa 2*

Etant donné que le président du conseil d'administration participe à l'exercice de la puissance publique, la Chambre demande d'inscrire dans la future loi qu'il ait la qualité de fonctionnaire de l'Etat relevant du Ministère du Logement.

### *Ad article 4, paragraphe (4)*

L'article 4, paragraphe (4) dispose, entre autres, que „les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, sont réputés démissionnaire au moment de leur cessation défi-

*nitive des fonctions*“. Il y a lieu de préciser dans le texte que cette disposition ne vaut que pour les fonctionnaires et employés proposés par un membre du gouvernement et qu'elle ne s'applique pas à un fonctionnaire ou employé proposé par une chambre professionnelle ou une organisation syndicale par exemple.

La dernière phrase du paragraphe (4) de l'article 4, selon laquelle *„le conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes*“, est à lire ensemble avec l'article 5, paragraphe (4) qui prévoit que le conseil d'administration ne peut délibérer que si la majorité des membres sont présents.

La Chambre propose donc de compléter la dernière phrase du paragraphe (4) de l'article 4 comme suit:

*„Sous réserve des dispositions de l'article 5, paragraphe (4), le conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes*“.

#### *Ad article 9, paragraphes (1) et (2)*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose au choix que le projet de loi laisse à l'autorité de nomination pour engager le directeur et les directeurs adjoints du Fonds du Logement *„soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit* (en tant que) *détachés comme fonctionnaires auprès du fonds*“.

Au risque de se répéter, la Chambre estime que le respect des principes d'impartialité, de neutralité, de probité et d'égalité de traitement prend une importance toute particulière du fait que les services du Fonds du Logement s'adressent prioritairement aux personnes les plus vulnérables de la société. S'y ajoute que le Fonds du Logement est autorisé à poser des actes de puissance publique (droit d'expropriation, droit de préemption). Par conséquent, la direction du fonds doit être confiée à des agents soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat et relevant de son personnel, et non par des agents y détachés par une autre administration ou un autre service public, et certainement pas par des salariés soumis à un régime de droit privé.

La Chambre demande donc formellement de modifier en conséquence les dispositions en question.

#### *Ad article 9, paragraphe (3)*

L'article 9, paragraphe (3) prévoit qu'en cas de vacance du poste du directeur, *„le président du conseil d'administration du fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs adjoints*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que le président du conseil d'administration a une obligation de surveillance de la gestion du Fonds du Logement par la direction. Il s'ensuit qu'il ne peut pas, à la fois, assurer la gestion et en même temps surveiller l'exécution correcte de celle-ci.

En conséquence et en toute logique, le directeur est à remplacer, en cas de besoin, par l'un des directeurs adjoints.

#### *Ad articles 12 et 13*

Comme la Chambre s'oppose au statut de droit privé des agents du Fonds du Logement qui participent directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique, les articles 12 et 13 sont à modifier en conséquence.

#### *Ad article 21, paragraphe (2), point 8*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande en quoi consiste *„l'autonomie administrative*“ qui est accordée au Fonds du Logement par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (2), du projet de loi, si même l'engagement de personnel requiert l'autorisation du ministre de tutelle!

#### *Ad article 22, point 2*

La Chambre prend note de la mesure de prolongation de dix à quinze ans du délai prévu par l'article 22, alinéa 3, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, délai dans lequel

un terrain, à l'acquisition duquel l'Etat a participé, doit être mis en valeur sous peine, pour le promoteur, de devoir lui rembourser cette participation avec les intérêts au taux légal commercial.

Si elle comprend la motivation avancée dans le commentaire de l'article 22, point 2, du projet de loi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient toutefois à mettre en garde qu'il faudra éviter que cette mesure ne mène à des abus, notamment pour le cas où celle-ci devrait s'appliquer à un terrain qui a fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

*Ad article 22, point 5*

Par l'article 22, point 5, l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque dont bénéficient actuellement tous les promoteurs publics qui effectuent des acquisitions immobilières dans le cadre des objectifs de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, est abolie pour le seul Fonds du Logement.

La Chambre ne peut pas suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi selon lequel le maintien de cette exemption pourrait conduire „à une surcompensation“. En effet, il s'agit en l'occurrence d'une opération nulle dans la mesure où l'exemption de taxes réduit le déficit d'exploitation qui est pris en compte dans le calcul de la compensation de service public.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose donc de supprimer le point 5 de l'article 22 et d'intégrer l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque au profit du Fonds du Logement dans le futur règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au fonds.

\*

Le projet de loi est accompagné de projets de règlement grand-ducal d'exécution, ce que la Chambre apprécie particulièrement. En effet, ces mesures d'exécution facilitent l'analyse du dossier en question, dans la mesure où elles fournissent des précisions sur les dispositions qui constituent leur fondement légal. En outre, l'élaboration de projets de règlement grand-ducal ensemble avec leur base légale permet d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence des dispositions d'exécution nécessaires ou même de l'oubli de les prendre.

\*

**B. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL  
fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux  
octroyés au Fonds du Logement**

Conformément à ses remarques formulées ci-avant concernant l'article 22, point 5, du projet de loi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de compléter l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal sous avis en y insérant un renvoi à l'article 661 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui prévoit donc pour tous les promoteurs publics, dont le Fonds du Logement, l'exemption précitée des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque.

\*

**C. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL  
fixant les modalités de la compensation de service  
public et des restitutions à effectuer en cas d'alié-  
nation d'immeubles par le Fonds du Logement**

**D. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL  
portant fixation des indemnités et jetons de  
présence revenant aux membres du conseil d'ad-  
ministration et au commissaire du gouvernement  
du Fonds du Logement**

Les deux projets de règlement grand-ducal sous rubrique n'appellent pas de remarques particulières de la part de la Chambre.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations et recommandations qui précèdent, et tout particulièrement de celles relatives au statut de droit public, que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 décembre 2015.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/02

N° 6916<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(1.2.2016)

**RESUME STRUCTURE**

*L'objectif du présent projet de loi est d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées.*

*La pénurie de logements abordables est un des principaux défis auxquels est confronté le Luxembourg. Dans ce contexte, l'intervention des promoteurs publics constitue une des pistes à poursuivre pour répondre à la demande.*

*D'après l'analyse de la Chambre des Métiers, la pénurie de logements sociaux et de logements à coût modéré s'explique, entre autres, par une production historique annuelle peu élevée de la part des promoteurs publics, par l'accent politique qui a été mis par le passé sur la vente de logements subventionnés, logements qui après la durée de détention minimale ont été cédés à des prix proches du prix du marché tout en ayant bénéficié en amont du subventionnement étatique, et donc de coût d'acquisition moindres. L'ensemble de ces éléments est responsable d'un stock de logements sociaux et de logements à coût modéré peu élevé.*

*La Chambre des Métiers accueille favorablement les changements annoncés par le Gouvernement concernant la politique du logement, et plus particulièrement la réorganisation du fonds.*

*Elle note que le présent projet entend doter le Fonds du logement des ressources appropriées et de renforcer sa gouvernance afin d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré. Cet objectif trouve l'assentiment entier de la Chambre des Métiers, de même que celui de „dédier la partie prépondérante de ses efforts à sa mission cardinale de création de logements locatifs“ qui correspond à une recommandation qu'elle exprime de longue date.*

*Elle constate des changements proposés en ce qui concerne le fonctionnement et la gouvernance du fonds et énonce qu'à son avis, un fonctionnement plus transparent et plus efficace du fonds constitue une condition nécessaire, mais non suffisante pour augmenter l'offre de logements à coût modéré. Les responsables politiques devront selon elle assumer leur part de responsabilité en déterminant certes des objectifs ambitieux à réaliser par le fonds, mais aussi veiller à s'assurer qu'il dispose des moyens financiers et des ressources humaines adéquats lui permettant d'atteindre les objectifs fixés.*

*Par ailleurs, si la Chambre des Métiers soutient les plans du Gouvernement d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré par les principaux promoteurs publics, à savoir le Fonds du logement et la SNHBM, elle est convaincue du fait que sans une collaboration renforcée avec le secteur privé, le rattrapage des retards accumulés dans ce domaine par le passé sera trop long, surtout si l'on part de l'hypothèse que le solde migratoire se maintiendra à un niveau élevé.*

*En considérant l'ensemble de la thématique du logement abordable, la Chambre des Métiers donne également à considérer que l'action du fonds ne constitue qu'un moyen parmi tout un arsenal de mesures qui devront être mises en oeuvre afin de mieux maîtriser l'évolution des prix immobiliers résidentiels. D'après elle, des mesures supplémentaires devront être adoptées pour accroître la mise*

sur le marché de terrains à bâtir et pour simplifier les procédures d'autorisation et réduire les délais y relatifs.

Parmi les dispositions du projet de loi que la Chambre des Métiers approuve particulièrement, il y a lieu de citer:

- La gestion du fonds dans les formes et selon les modalités du droit privé, qui devrait lui conférer une plus grande flexibilité et réactivité;
- En ce qui concerne les immeubles cédés par des ventes avec emphytéose, le fait que le fonds puisse se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, pour la durée entière de l'emphytéose, trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers. Cependant, le fait de prévoir par exemple un droit de préemption n'est à lui seul pas suffisant pour contrecarrer la spéculation sur les objets en cause. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande de prévoir au niveau des contrats de vente avec emphytéose le calcul du prix de vente auquel le logement pourrait être cédé après la période de détention minimale;
- L'élargissement du conseil d'administration au Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), qui est accueilli favorablement, en ce qu'il devrait permettre de mieux coordonner l'action du fonds avec celles des communes qui interviennent également en tant que promoteurs publics;
- Concernant l'organisation interne du fonds, la Chambre des Métiers salue l'obligation d'adopter un règlement d'ordre intérieur prévoyant les règles de gouvernance et l'obligation de tenir des comptes séparés (pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, séparés pour leur part pour les activités de location et de vente), alors que cette démarche contribue à renforcer la transparence des opérations financières du fonds et des décisions prises.

Par contre, la Chambre des Métiers éprouve des difficultés en ce qui concerne le fait que le commentaire des articles indique que „le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.“. La Chambre des Métiers est en effet d'avis que le fonds devrait en premier lieu se concentrer sur son „core business“: la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. Enfin, et en se basant sur une appréciation générale du présent projet de loi, la Chambre des Métiers estime que la fonction de commissaire du Gouvernement n'est pas justifiée par le besoin affirmé de contrôle supplémentaire de la part du Ministre compétent.

\*

Par sa lettre du 17 novembre 2015, Madame la Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif du présent projet de loi est d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds du Logement, ci-après désigné par „le fonds“, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées.

### 1.1. Un contexte général se caractérisant par une pénurie de logements abordables

La pénurie de logements abordables est l'un des principaux défis auxquels est confronté le Luxembourg. Elle constitue l'un des revers de la médaille de la forte croissance économique que connaît le pays depuis des décennies, en ce que le solde migratoire élevé, combiné à d'autres facteurs comme la diminution de la taille des ménages et des taux d'intérêts historiquement bas, contribue à stimuler la demande de logements face à une offre qui peine à suivre ce rythme. Cette situation mène inévitablement à des hausses prononcées des prix des logements.

D'un point de vue social, les pouvoirs publics devraient pouvoir assurer que mêmes les ménages aux faibles ressources financières puissent être logés de façon adéquate.



Sur le plan économique, la pénurie mentionnée ci-avant exerce une pression sur les revendications salariales en vue de „compenser“ la montée des prix des logements, même si une hausse des rémunérations ne constitue point une solution appropriée pour résoudre le problème; au contraire ces augmentations de salaires stimuleront à leur tour la hausse des prix immobiliers.

La Chambre des Métiers concède que les tensions sur le marché du logement risquent de rendre difficile l'accès à un logement pour les ménages à faibles revenus. Dans ce contexte, l'intervention des promoteurs publics constitue une des pistes à poursuivre pour desservir ce segment de demande.

La pénurie de logements sociaux et de logements à coût modéré s'explique, entre autres, par une production historique annuelle peu élevée de la part des promoteurs publics, par l'accent politique qui a été mis par le passé sur la vente de logements subventionnés, logements qui après la durée de détention minimale ont été cédés à des prix proches du prix du marché tout en ayant bénéficié en amont du subventionnement étatique, et donc de coûts d'acquisition moindres. L'ensemble de ces éléments est responsable d'un stock de logements sociaux et de logements à coût modéré peu élevé.

Sur cette toile de fond, la Chambre des Métiers accueille favorablement les changements annoncés par le Gouvernement concernant la politique du logement.

Ainsi, il s'agit de doter par exemple le Fonds du logement des ressources appropriées et de renforcer sa gouvernance afin d'augmenter la production de ce type de logements. Cet objectif trouve l'assentiment plein et entier de la Chambre des Métiers, de même que celui de „dédier la partie prépondérante de ses efforts à sa mission cardinale de création de logements locatifs“, qui correspond à une recommandation qu'elle exprime de longue date.

En effet, la Chambre des Métiers voudrait relever clairement qu'il ne suffit pas d'améliorer le fonctionnement et la gouvernance du fonds pour atteindre une hausse significative de sa production de logements. Ainsi, il devra également disposer des moyens appropriés pour pouvoir être en mesure d'atteindre les objectifs qui lui seront assignés. Pour la Chambre des Métiers, deux solutions seraient envisageables:

- soit doter le fonds de ressources propres supplémentaires, tant financières que personnelles, pour qu'il puisse réaliser l'accroissement de la production en régie propre;
- soit lui conférer des moyens financiers additionnels afin qu'il puisse sous-traiter au secteur privé certains de ses projets (planification, coordination, construction).

En considérant l'ensemble de la thématique du logement abordable, la Chambre des Métiers donne cependant à considérer que l'action du fonds ne constitue qu'un moyen parmi tout un arsenal de mesures qui devront être mises en oeuvre afin de mieux maîtriser l'évolution des prix immobiliers résidentiels. D'après elle, des mesures supplémentaires devront être adoptées pour accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir et pour simplifier les procédures d'autorisation et réduire les délais y relatifs.

### **1.2. Une réforme du Fonds du logement constitue une condition nécessaire, mais non suffisante pour augmenter l'offre de logements à coût modéré**

La Chambre des Métiers constate que les changements proposés en ce qui concerne le fonctionnement et la gouvernance du fonds sont fondés essentiellement sur deux motifs.

Premièrement, il faut relever que le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces services sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées ou seulement à des conditions moins satisfaisantes par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle l'article 106, paragraphe 2, TFUE permet, sous certaines conditions de faire exception aux règles du TFUE pour les entreprises chargées d'un SIEG.

Par conséquent, un des soucis du projet sous avis est celui du respect des règles européennes applicables dans ce domaine.

Deuxièmement, l'exposé des motifs énonce qu'il s'agit „d'améliorer significativement l'organisation et le fonctionnement du fonds, afin qu'il soit en mesure à moyen et à long termes de créer bien davantage de logements“.

La seconde motivation à la base du présent projet consiste donc à mener une politique de création de logements à coût modéré plus offensive.

La Chambre des Métiers n'entend pas se prononcer en détail sur la réorganisation du fonds. Elle accueille cependant favorablement l'approche selon laquelle le fonctionnement de celui-ci devra être calqué sur celui d'une entreprise privée. En effet, elle estime que le fonds devrait disposer de la flexibilité nécessaire pour réagir rapidement à l'évolution de la demande et pour pouvoir rattraper le retard que le Luxembourg a pris au niveau de l'offre de logements à coût modéré.

Cependant, un fonctionnement plus transparent et efficace du fonds constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, pour augmenter l'offre de logements à coût modéré. Les responsables politiques devront assumer leur part de responsabilité en déterminant certes des objectifs ambitieux à réaliser par le fonds, mais également en veillant à s'assurer qu'il dispose des moyens adéquats lui permettant d'atteindre lesdits objectifs.

Le présent projet prévoit que le montant maximal actuel de 25 millions euros pour les emprunts du fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat soit porté à 60 millions d'euros.

Si la Chambre des Métiers soutient les plans du Gouvernement d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré par les principaux promoteurs publics, à savoir le Fonds du logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, elle est convaincue du fait que sans une collaboration avec le secteur privé, le rattrapage des retards accumulés à travers le temps dans ce domaine sera trop long, en partant de l'hypothèse que le solde migratoire se maintiendra à un niveau élevé.

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### 2.1. Article 1<sup>er</sup>

Le présent article prévoit que le fonds est géré dans les formes et selon les modalités du droit privé.

La Chambre des Métiers accueille favorablement cette orientation, alors qu'elle devrait offrir au fonds une plus grande flexibilité et réactivité.

### 2.2. Article 2

L'article 2 prévoit en son paragraphe 1 que l'une des missions du fonds consiste en la mise en location de logements sociaux, entre autres, „à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population“.

Cette démarche trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, l'un des acteurs en question pouvant être l'Agence immobilière sociale (AIS).

Par contre, le paragraphe 5 du même article dispose que „le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.“ A cet égard, le commentaire des articles qui fait partie du présent projet relève que „à cette fin, le fonds peut notamment accomplir tous travaux de construction, de rénovation, de réfection ou d'entretien, toutes acquisitions, cessions ou échanges, et toutes opérations d'aménagement ou d'urbanisation.“

De l'avis de la Chambre des Métiers, cette disposition revêt un caractère trop large, en ce sens qu'elle pourrait par exemple constituer la base légale pour développer davantage la réalisation de logements non subventionnés en concurrençant de ce fait l'activité des acteurs privés. Ainsi, le seul commentaire des articles ne garantit plus le lien avec la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers est d'avis que le fonds devrait se concentrer sur cette mission de base, le fait que par le passé tel n'ait pas été le cas expliquant en partie son faible niveau de production. Elle propose donc la suppression de cette précision.

En ce qui concerne les immeubles qu'il a cédés par des ventes avec emphytéose, le fonds peut se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, pour la durée entière de l'emphytéose.

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette démarche, alors qu'elle dénonce depuis des années la pratique selon laquelle des logements à coût modéré, ayant été acquis par leurs propriétaires

à un prix moindre grâce au subventionnement public, soient cédés par après au prix fort du marché. Il n'est, à ses yeux, pas tolérable que des ménages réalisent des plus-values exorbitantes en vendant des biens immobiliers subventionnés en amont par des deniers publics. Cette politique du logement, qui fut un échec cuisant, est également responsable du stock peu élevé de logements à coût modéré.

Cependant, le fait de prévoir par exemple un droit de préemption n'est à lui seul pas suffisant pour contrecarrer la spéculation sur les objets en cause, alors qu'en vertu de ce droit le fonds peut se substituer à un acheteur potentiel, mais devrait dès lors verser le même prix que ce dernier était prêt à payer. Au cas où ce prix est surfait, la spéculation ne sera donc point endiguée. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande de prévoir au niveau des contrats de vente avec emphytéose le calcul du prix de vente auquel le logement pourrait être cédé après la période de détention minimale.

Le paragraphe 6 du présent article prévoit que „*le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine*“.

La Chambre des Métiers constate qu'à cet égard, le commentaire des articles est plus précis que le texte du projet de loi, le premier précisant que „*certaines immeubles faisant partie du patrimoine du fonds ne se prêtent que difficilement à la réalisation de logements. Partant, dans un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts, le fonds peut aliéner ces immeubles.*“ Dans ce contexte, elle estime qu'il serait utile de préciser le texte du projet de loi afin de mieux délimiter l'action du fonds.

### 2.3. Article 3

Selon l'article 3, „*le fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.*“

La Chambre des Métiers se doit de relever une nouvelle fois que le commentaire des articles est plus précis que le texte du projet de loi en indiquant que „*le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.*“

Elle voudrait rappeler que cette faculté n'est pas nouvelle pour être prévue par l'article 54 de la loi de 1979. Or, déjà à l'époque où le Gouvernement manifestait sa volonté d'intégrer cette disposition dans la prédite loi, la Chambre des Métiers avait fait part de son opposition.

En se basant sur les expériences du passé, la Chambre des Métiers est en effet d'avis que le fonds devrait en premier lieu se concentrer sur son „core business“, la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. En outre, la prise de participation pourrait mener à des situations où le fonds entrerait directement en concurrence avec le secteur privé, ce qui serait hautement malsain.

Elle demande dès lors la suppression de cette disposition.

### 2.4. Article 4

L'article 4 prévoit quant à lui que le conseil d'administration est élargi par un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol).

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cet élargissement du conseil d'administration, en ce qu'il devrait permettre de mieux coordonner l'action du fonds avec celles des communes, qui interviennent également en tant que promoteurs publics dans la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré.

### 2.5. Article 6

D'après le présent article 6, le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui comprend des règles générales et permanentes régissant le fonctionnement du fonds.

La Chambre des Métiers accueille favorablement l'obligation d'adopter un règlement d'ordre intérieur qui permet de définir des règles de bonne gouvernance et de renforcer la transparence des décisions à prendre, notamment l'établissement de la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics, les principes selon lesquels les logements sont attribués et les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

Si un règlement d'ordre intérieur est d'ores et déjà prévu par l'article 63 de la loi de 1979, la Chambre des Métiers constate que ce dernier ne comprend pas les points énumérés ci-dessus. Or, en ce qui concerne la législation sur les marchés publics, il faut rappeler que l'article 20 paragraphe 1 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics prévoit que „*les dispositions du Livre I [marchés se*

*situant en dessous du seuil des marchés d'envergure (livre II) et ne concernant pas les secteurs spéciaux du livre III] ne s'appliquent pas aux appels à la concurrence à opérer par le Fonds pour le logement à coût modéré pour la réalisation de logements."*

Finalement, la Chambre des Métiers estime que le règlement d'ordre intérieur devra prendre en compte les recommandations des audits du fonds, pour autant qu'elles soient pertinentes.

#### 2.6. Article 10

L'article 10 du projet sous avis définit la fonction et les missions du commissaire du Gouvernement. Selon le commentaire des articles „*le Gouvernement ayant déclaré prioritaire la politique du logement, une information régulière du ministre de tutelle sur les activités du fonds assurée par le commissaire du Gouvernement s'impose en conséquence. Le commissaire du Gouvernement surveille plus particulièrement la mise en oeuvre du plan quinquennal*“.

En se basant sur une appréciation générale du présent projet de loi, la Chambre des Métiers est d'avis que la fonction de commissaire du Gouvernement n'est pas justifiée par un besoin de contrôle supplémentaire de la part du Ministre compétent. D'après son analyse du texte sous avis, le Ministre dispose de moyens de contrôle adéquats du fonds même en l'absence du prédit commissaire. Ainsi, le projet de loi prévoit toute une série de garde-fous.

En effet, il convient de constater que le Ministre désigne deux représentants au conseil d'administration en vertu de l'article 4 du présent projet, organe qui définit, en accord avec la politique gouvernementale, la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre et surveille justement l'activité de celui-ci.

Par ailleurs, le plan quinquennal est soumis à l'approbation du Ministre qui peut demander toutes modifications.

En cas de divergence de vues entre le Ministre et le conseil d'administration, celle du Ministre prime en toute circonstance.

Enfin, l'ensemble des décisions du conseil d'administration portant sur les objets énumérés à l'article 21, paragraphe 2 du présent projet sont soumises à l'approbation du Ministre.

Prévoir une fonction de commissaire du Gouvernement paraît, aux yeux de la Chambre des Métiers et pour les raisons ci-avant évoquées, disproportionné et risque même d'être en contradiction avec l'un des objectifs du présent projet de loi, à savoir le renforcement de la flexibilité et de l'efficacité du fonds.

#### 2.7. Article 12

L'article 12 prévoit qu'à l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du fonds sont des contrats de louage de service de droit privé régis par le Code du travail.

La Chambre des Métiers approuve ce choix, qui devrait conférer au fonds plus de flexibilité dans la gestion de ses ressources humaines que ne lui permettrait le cadre légal de la fonction publique, notamment au niveau des recrutements et des avancements.

#### 2.8. Article 15

Le présent article traite de la compensation de service public à percevoir par le fonds. L'objectif de celle-ci est de permettre l'acquisition de terrains destinés au logement subventionné et de couvrir les pertes de l'activité du fonds dans le domaine du logement subventionné. En raison du faible montant des redevances d'emphytéose et du niveau peu élevé des loyers, les activités de vente et de location de logements subventionnés génèrent en principe des pertes.

Sans préjudice des contraintes imposées par le droit de l'Union européenne, la Chambre des Métiers voudrait rappeler l'importance d'une absence de subventionnement croisé entre activités subventionnées et activités non subventionnées, et ce en vue d'éviter des situations de concurrence déloyale. De ce point de vue, la tenue de comptes séparés, telle que prévue par l'article 17 du présent projet, est indispensable.

#### 2.9. Article 16

A travers l'article 16, le montant maximal actuel de 25 millions d'euros pour les emprunts du fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat est porté à 60 millions d'euros.

La Chambre des Métiers accueille favorablement la hausse du plafond de la garantie d'Etat, alors que le fonds est appelé à augmenter de manière significative la production de logements subventionnés afin de faire face à la pénurie d'habitations sur ce segment du marché. En effet, la garantie de l'Etat permet au fonds de se financer à un taux d'intérêt plus favorable.

2.10. *Article 17*

La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver l'obligation dans le chef du fonds de tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui devront pour leur part être séparées pour les activités de location et de vente. En effet, la mise en œuvre d'une comptabilité analytique répondant aux principes énoncés ci-avant renforce la transparence des activités du fonds en permettant de mesurer notamment l'efficacité dans les différents champs d'activité.

De surcroît, la tenue de comptes séparés constitue le prérequis pour déterminer la compensation de service public et éviter toute surcompensation.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> février 2016

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/03

N° 6916<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(16.2.2016)

Par lettre en date du 17 novembre 2015, Monsieur Marc Hansen, ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

1. Le projet de loi a pour objet de réorganiser le Fonds du logement par la création d'une nouvelle loi qui remplacera les articles 54 à 65 actuels de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

2. Les dispositions du projet de loi concernent la définition des missions du Fonds, sa gouvernance et sa direction, le renforcement du contrôle du Fonds et la transparence de ce dernier. Le projet de loi a également pour objectif de remédier à certaines difficultés rencontrées en pratique, comme les pouvoirs de signature des actes relevant de la gestion journalière et la révocation des membres du conseil d'administration.

3. Le projet de loi est accompagné de 3 projets de règlement grand-ducal d'exécution:

- le projet de règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du logement;
- le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du logement;
- le projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du logement.

\*

**I. LE PROJET DE LOI****1. Le statut et les missions du Fonds du logement**

4. L'article 1<sup>er</sup> paragraphe (1) dispose que l'établissement public dénommé „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement portera la dénomination „Fonds du logement“.

**5. Or, l'article 54 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement sera abrogé par la présente loi. Pour remédier à un vide juridique, l'article 1<sup>er</sup> devrait donc créer le Fonds du logement et ne plus se référer à loi du 25 février 1979. Une autre manière de légiférer serait l'inclusion dans la loi du 25 février 1979 des articles du présent projet de loi, afin d'avoir un texte légal unique et cohérent en matière d'aide au logement.**



6. En vertu du 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 2 du projet de loi, la mission essentielle du Fonds consiste en

- la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
- la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

7. Par ailleurs, dans le but d'une mixité fonctionnelle et sociale, le Fonds peut aussi vendre, acheter et donner en bail des locaux commerciaux et des logements non subventionnés.

8. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à 99 ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur.

**8bis. La Chambre des salariés, qui souscrit aux missions du Fonds du logement, considère que l'instrument du bail emphytéotique doit être généralisé afin de permettre à des personnes bénéficiant des aides au logement l'accès à la propriété d'un logement. Toutefois, afin d'éviter la réalisation de plus-values par les bénéficiaires qui vendraient le logement sur le marché privé, le Fonds du logement devra exercer systématiquement son droit de préemption.**

**Ceci est d'ailleurs mentionné par le commentaire relatif à l'article 2, qui précise en outre que „les modalités du calcul du prix de rachat sont convenues déjà dans l'acte de vente avec emphytéose“. Notre chambre demande que cette disposition figure dans la loi elle-même et non seulement au commentaire des articles. Le prix de rachat doit évidemment être fixé avec le but d'éviter des plus-values excessives et la spéculation immobilière.**

9. Le paragraphe (6) de l'article 2 autorise le Fonds à aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Toutefois, les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

10. Le paragraphe (7) de l'article 2 dispose que l'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, fait l'objet d'un règlement grand-ducal. C'est l'objet du 1<sup>er</sup> règlement grand-ducal joint au projet de loi.

11. Le Gouvernement répond ainsi à l'exigence de l'article 4, c) de la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général (SIEG).

12. Aux fins de l'article 4, a) de cette même décision, le paragraphe (8) de l'article 2 du projet de loi fixe la durée de mission de service public à 99 ans.

***Les règles européennes en matière de services  
d'intérêt économique général (SIEG)***

13. Ces dispositions de l'article 2 sont nécessaires pour respecter les règles européennes en matière de services d'intérêt économique général et en matière d'aides d'Etat.

14. Le logement social est en effet une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général, au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

15. Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées ou seulement à des conditions moins satisfaisantes par le marché en l'absence

d'intervention des pouvoirs publics. C'est pourquoi, l'article 106, paragraphe 2, TFUE permet, sous certaines conditions de faire exception aux règles du TFUE pour les entreprises chargées d'un SIEG.

16. Dans la mesure où des compensations de service public ne remplissent pas les quatre critères retenues par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003, elles représentent des aides d'Etat prohibées.

17. Ces quatre conditions sont les suivantes:

- l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;
- 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 pour l'exécution de ces obligations;
- 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, 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 encouru pour exécuter ces obligations.

**18. Le Gouvernement a des doutes sur le 4e critère, étant donné que, d'après lui, le Fonds ne satisfait pas au critère de „l'entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée“ faisant partie de la quatrième condition Altmark. Or, ce n'est pas le Fonds lui-même qui doit répondre à ce critère, mais le niveau de compensation octroyé par l'Etat au mandataire du SIEG.**

19. La décision 2012/21/UE limite le mandat de SIEG à 10 ans.

20. Il est cependant fait exception à cette règle dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période. Le considérant (12) de la décision 2012/21/UE cite comme exemple le logement social. Aucune limite temporelle n'est donc requise.

21. Toutefois, pour respecter l'article 4, a) de la décision, qui dispose que la durée doit être mentionnée dans les actes par lesquels la gestion d'un service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise concernée, la durée de mission de service public est fixée à 99 ans.

22. L'article 4 de la décision 2012/21/UE indique en effet un certain nombre de mentions que le mandat par lequel le SIEG est confié au prestataire doit impérativement renfermer. Le présent projet de loi tient compte de ces exigences, selon lesquelles, il y a lieu, en particulier, d'indiquer:

- la nature et la durée des obligations de service public;
- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide;
- la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul et de révision de la compensation;
- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

23. Les missions de service public se trouvent indiquées à l'article 2 du projet de loi qui en fixe la durée à 99 ans.

24. L'exigence figurant au deuxième tiret explique la proposition de prendre un règlement grand-ducal mentionnant les divers droits exclusifs du Fonds (voir 1<sup>er</sup> projet de règlement ci-dessous).

25. Pour ce qui est des mécanismes de compensation et des paramètres de calcul et de révision de la compensation, l'article 12 du projet de loi prévoit qu'ils seront fixés par règlement grand-ducal (voir 2<sup>e</sup> projet de règlement ci-dessous).

## 2. Les organes et le fonctionnement du Fonds du logement

### 2.1. Le conseil d'administration

26. A la place de l'actuel comité directeur, le Fonds du logement sera administré par un conseil d'administration de 13 membres, 7 provenant des ministères du Logement, des Finances, des Classes moyennes, des Travaux publics, de l'Intérieur et de la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises.

27. Les membres sont désormais nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, le mandat des membres du comité-directeur n'ayant pas été limité dans le temps.

28. Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

29. En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace.

**30. De l'avis de la Chambre des salariés, cette mainmise de l'exécutif sur la composition du conseil d'administration est excessive. Pour quelles raisons, le Gouvernement aurait-il la liberté de révoquer à tout moment les membres du conseil d'administration, en particulier ceux nommés sur proposition des syndicats et des chambres professionnelles?**

**30bis. Notre Chambre ne conteste pas qu'il puisse y avoir une nécessité de révoquer un membre du conseil d'administration. Toutefois, dans un tel cas, cette révocation devra seulement être possible si elle est demandée par l'organisation ou l'institution mandante. En outre, afin d'éviter des décisions arbitraires et abusives, la révocation doit être motivée par des raisons précises qui devront être énoncées dans la loi.**

**30ter. Pour ce qui est des missions du conseil d'administration, le 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 6 dispose que le conseil „connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal ...“. De l'avis de la CSL, la mise en place d'une direction, prévue par l'article 9 du projet de loi, devrait permettre aux membres du conseil d'administration de se concentrer sur la politique générale du Fonds. Or, d'après le projet de loi, le Fonds serait toujours compétent pour prendre des décisions qui relèvent actuellement du comité directeur et qui devraient normalement être du ressort de la direction future. En effet, bien que l'article 6, paragraphe (1) retienne que le conseil d'administration „connaît de tous les aspects de gestion“, l'article 21, paragraphe (2), énumère un certain nombre de décisions du Fonds soumises à l'approbation du ministre. Or, certaines de ces décisions font partie de la gestion courante.**

31. En outre, l'article 6, paragraphe (2) dispose qu'„en cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance“.

### 2.2. La direction du Fonds du logement

32. D'après l'article 8 du projet de loi, le président du Fonds sera son représentant juridique, mais il n'assumera plus sa direction.

33. Le Gouvernement se réfère aux recommandations d'un rapport d'audit de 2009, ainsi qu'à celles du rapport d'avril 2015 du consultant chargé par le ministère du Logement. La direction du Fonds ne sera donc dorénavant plus assurée par le président du conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints, exerçant leurs fonctions soit sous le régime d'un contrat de travail relevant du Code du travail, soit comme fonctionnaires détachés. Ceci est justifié dans le cas du Fonds essentiellement par la considération que le président du conseil d'administration ne dispose pas forcément du temps requis pour se consacrer à la gestion journalière du Fonds.

### **2.3. Le commissaire du gouvernement**

34. Dans le contexte d'une augmentation du contrôle de l'Etat sur le Fonds se situe la désignation par le ministre ayant le Logement dans ses attributions d'un commissaire du Gouvernement qui jouit d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillera le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

35. En cas de divergences de vue du ministre ayant le Logement dans ses attributions et du conseil d'administration du Fonds, le point de vue du ministre prime en toute circonstance. A cela s'ajoute la tutelle d'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions. D'après l'exposé des motifs, ces mécanismes de contrôle institués font que le Fonds pourra être considéré comme une entité quasi in-house conformément à la jurisprudence *Teckal*<sup>1</sup>. Lorsque les conditions de l'exception *Teckal* sont remplies, l'autorité peut attribuer des marchés à l'entité contrôlée sans être tenue au respect des règles en matière de marchés publics.

### **2.4. Le personnel**

36. L'article 12 dispose qu'à l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du Fonds sont des contrats de travail régis par le Code du travail.

37. A l'heure actuelle, l'article 62 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dispose que „le Fonds est autorisé à engager des employés dont les conditions d'engagement et de rémunération sont déterminées par règlement grand-ducal. Il peut en outre demander le détachement de fonctionnaires et d'employés de l'Etat dont les rémunérations sont remboursables au Trésor“.

Un règlement grand-ducal du 18 février 1981 dispose ainsi que les employés à engager par le Fonds pour le logement à coût modéré sont liés au Fonds par un contrat de droit privé.

### **2.5. Budget et comptes**

38. L'article 15 prévoit que, pour ses missions de service public, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

39. Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

40. En outre, afin de permettre au Fonds d'exercer ses missions avec efficacité, et de répondre surtout au besoin prononcé de la création de logements locatifs, l'Etat pourra garantir les prêts contractés par le Fonds jusqu'à hauteur de 60 millions d'euros. La limite de la garantie d'Etat est aujourd'hui fixée à 25 millions d'euros.

41. L'exemption d'impôts dont bénéficie le Fonds est abolie, afin de ne pas encourir le risque de voir cette exemption qualifiée comme une aide d'Etat au sens de la réglementation européenne.

42. La dotation autorisée du Fonds, initialement de 200 millions de francs luxembourgeois, a été successivement augmentée, en dernier lieu à 200 millions d'euros par la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014. Cette dotation n'avait jusqu'ici pas d'affectation précise. L'idée au départ était que la dotation devait „essentiellement servir au Fonds de capital de roulement pour les logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières“. En pratique, ces dotations ont également servi à payer des dépenses courantes.

43. Un tel système ne serait pas compatible avec les règles européennes. Or, le Gouvernement opte pour l'application rigoureuse des règles européennes en matière de subventions aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général, telles qu'elles résultent en particulier de la décision

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98

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 (voir ci-dessus).

### **2.6. Surveillance et contrôle du Fonds**

44. Le paragraphe (1) de l'article 21 dispose que le Fonds est soumis à la tutelle du membre du Gouvernement ayant le logement dans ses attributions.

45. Au-delà des actes du Fonds expressément soumis à l'approbation de son ministre de tutelle, celui-ci peut, en tout temps, demander tous renseignements et toutes pièces au Fonds.

46. Le paragraphe (2) énumère un certain nombre de décisions du conseil d'administration qui sont expressément soumises à l'approbation du ministre en plus de celles (comme le plan quinquennal et les comptes annuels) qui figurent déjà à un autre endroit dans le texte.

47. Il s'agit e.a. des transactions immobilières du Fonds, de ses opérations financières, mais aussi de l'engagement et du licenciement du personnel, ainsi que des conditions et modalités de rémunération de celui-ci.

48. Le Fonds est également soumis au contrôle de la Cour des comptes.

### **2.7. Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

49. L'article 22 du projet de loi vise e.a. à abroger le chapitre de la loi du 25 février 1979 (articles 54 à 65) dédié au Fonds du logement. Le commentaire relatif à cet article note que la personnalité juridique du Fonds continue à exister sans interruption.

**50. Toutefois, notre chambre rappelle sa remarque faite au sujet de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi: par l'abrogation des articles 54 à 65 de la loi de 1979, la création du Fonds du logement ne se retrouvera nulle part dans la législation.**

\*

## **II. LES PROJETS DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

### **1. Projet de règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du logement**

51. Le projet de règlement grand-ducal énumère dans une liste descriptive les droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds.

52. Il s'agit des lois qui accordent au Fonds du logement

- la qualité de promoteur public;
- le droit, en tant qu'établissement public, d'exproprier pour cause d'utilité publique;
- le droit de déclarer zones de réserves foncières un ensemble de terrains destinés à servir à la réalisation de logements, d'infrastructures et services complémentaires du logement, ainsi qu'à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat;
- un droit de préemption.

53. Le règlement grand-ducal devra être complété chaque fois qu'une loi confère un nouveau droit exclusif ou un nouveau droit spécial au Fonds du logement.

## **2. Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du logement**

54. Le projet de règlement grand-ducal prévoit les règles de la détermination et du calcul de la compensation de service public allouée au Fonds du logement.

55. La compensation de service public est destinée à éviter toute surcompensation du Fonds, conformément à la décision de la Commission européenne 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

56. La compensation de service public comporte deux parties:

### **a) Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains**

57. Ces dotations couvrent une partie du prix ou de la soulte en cas d'acquisition ou d'échange de terrains.

58. Dans un premier temps, avant de connaître les détails des projets à réaliser sur les terrains en cause, les dotations pour l'acquisition de terrains sont fixées et libérées provisoirement.

59. Les paramètres du calcul des dotations provisoires sont basés sur des rapports moyens atteints par le Fonds au cours d'une période de référence de 3 années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

60. Ce coefficient de compensation est calculé en prenant en compte tant les terrains rattachés aux lots destinés à la vente que les terrains rattachés aux lots destinés à la location.

61. Les dotations sont uniquement destinées à compenser une part du prix d'acquisition des terrains et non des constructions éventuelles se trouvant sur les terrains en cause.

62. Le montant définitif de la dotation pour un terrain est déterminé dès que toutes les données relatives aux projets à réaliser sont disponibles et il est procédé à une régularisation.

### **b) Compensation des déficits d'exploitation**

63. La compensation des déficits d'exploitation allouée au Fonds se compose d'une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente et d'une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location.

64. Le montant de cette compensation est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation des comptes annuels en faisant abstraction des prix d'acquisition payés, des dotations et des régularisations couvrant une partie de l'acquisition de terrains (point 1. ci-dessus), ainsi que des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

65. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.

66. La compensation de service public ne constitue pas une nouvelle catégorie de dépenses à charge du budget de l'Etat, mais elle remplace la dotation dont bénéficie le Fonds aux termes de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et qui est limitée actuellement à 200 millions EUR.

67. D'après la fiche financière accompagnant le projet de règlement, sur base des informations actuellement à disposition, la compensation de service public par unité de logement est évaluée à 25.000.- €.

**3. Projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du logement**

68. Les indemnités et jetons de présence sont fixés comme suit:

	<i>Indemnités mensuelles (€)*</i>	<i>Jetons de présence (€)</i>
Président du conseil d'administration	370	100
Membre du conseil d'administration	65	50
Commissaire du Gouvernement	200	50

\* Sous réserve d'un taux moyen annuel de participation dépassant 50%.

69. Pour ce qui est des indemnités prévues par le projet de règlement grand-ducal sous avis, la Chambre des salariés considère que les indemnités et jetons de présence doivent être adaptés aux missions et responsabilités des membres du conseil d'administration.

70. Or, comme l'indique l'exposé des motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis, les indemnités et les jetons de présence prévus par le projet de règlement grand-ducal sont moins élevés que les montants prévus par l'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 relatif aux indemnités et aux jetons de présence des membres effectifs du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

71. Cette réduction des indemnités est motivée par une réduction de la charge de travail des membres du conseil d'administration en raison de la mise en place d'une direction.

72. Or, comme notre chambre l'a décrit ci-dessus au point 30ter, il n'y a en fait pas de réduction des tâches des membres du conseil d'administration.

73. En outre, les membres du conseil d'administration qui ne sont pas délégués par les ministères risquent fortement d'engager leur responsabilité civile personnelle, qui n'est pas couverte par une assurance.

74. Il n'y a donc pas de raisons qui permettraient objectivement de réduire les indemnités et jetons de présence des administrateurs. Il ne faut pas oublier que les montants sont non seulement réduits par rapport à la situation actuelle, mais ils n'évoluent plus avec le point indiciaire.

75. La Chambre des salariés aimerait savoir comment le nouveau régime d'indemnisation des administrateurs du Fonds a été fixé, le projet étant muet sur la question. Notre chambre recommande d'ailleurs que soit dressée une typologie formelle des divers conseils, comités et commissions dans le paysage administratif, afin d'aboutir à une harmonisation entre organismes de même rang et situés sur le même plan. De la sorte, l'attribution d'un régime d'indemnisation à tout nouveau conseil qui verrait le jour à l'avenir serait basée sur des lignes de conduite bien définies.

76. Finalement, pour les membres non fonctionnaires du conseil d'administration, notre chambre demande l'introduction d'un congé spécial pour remplir leur mandat, à l'instar de ce que prévoit l'article L. 234-71 du Code du travail pour d'autres mandats sociaux.

77. Pendant ce congé, les administrateurs qui exercent leur mandat pourraient s'absenter du lieu de leur travail avec maintien de leur rémunération normale, qui serait remboursée à l'employeur par le Fonds.

\*

**78. Pour conclure, la Chambre des salariés peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve toutefois des modifications proposées en relation avec l'ancrage dans la loi de la création du Fonds du logement, les missions du conseil d'administration et la procédure de révocation de ses membres.**

**79. En revanche, la CSL ne peut pas se déclarer d'accord avec le projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du logement, pour les raisons exposées ci-dessus.**

**80. Quant aux deux autres projets de règlement grand-ducal, notre chambre n'a pas d'observations à formuler.**

Luxembourg, le 16 février 2016

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING



CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/04

N° 6916<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(18.5.2016)

Le projet de loi sous avis a pour objet de réorganiser l'établissement public dit „Fonds du Logement“<sup>1</sup> par la création d'une nouvelle loi qui remplacera les articles 54 à 65, composant le chapitre 6, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après la „Loi modifiée du 25 février 1979“).

Il est accompagné de trois projets de règlement grand-ducal d'exécution, à savoir:

- le projet de règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement;
- le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement;
- le projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du Conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement.

\*

**RESUME SYNTHETIQUE**

Le projet de loi ainsi que les trois projets de règlements grand-ducaux d'exécution sous avis visent la réorganisation de l'établissement public dit „Fonds du Logement“, rendue nécessaire, d'une part, par les adaptations législatives au cours des dernières années, sans toutefois de revue globale et, d'autre part, par une situation sur le marché du logement qui se caractérise par un décalage toujours plus important entre l'offre et la demande.

Afin que le Fonds du Logement, qui conserve sa forme d'établissement public, soit en mesure de développer davantage ses activités, la réforme sous avis propose une révision de son organisation et de son fonctionnement: recentrage de ses missions, financement conforme aux règles européennes, nouvelles règles en matière de comptabilité, de gestion et de gouvernance, renforcement du contrôle de l'Etat et abolition des exemptions (i) de droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque, d'une part, et (ii) d'impôts, d'autre part.

D'un point de vue financier, la réforme sous avis impactera directement les recettes et les dépenses de l'Etat, mais également de façon indirecte, en engendrant un accroissement des activités du Fonds du Logement (le coût de fonctionnement et les aides étant fonction de l'ampleur de ses activités). Par conséquent, le résultat global est difficilement appréhendable.

<sup>1</sup> Comme elle l'expliquera dans la suite de son avis, la Chambre de Commerce estime que le terme „Fonds du Logement“ ne doit pas être utilisé dans le titre. Toutefois, dans un souci de clarté, elle utilisera, comme les auteurs de la réforme sous avis, la dénomination „Fonds du Logement“.

Si elle partage amplement la vue du Gouvernement quant à la nécessité de réformer le Fonds du Logement, la Chambre de Commerce émet certaines critiques sur sa mise en oeuvre.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce estime que le titre du projet de loi doit être amendé puisqu'il prévoit la réorganisation de l'établissement public dit „Fonds du Logement“ qui n'existe pas (encore) d'un point de vue légal bien qu'il soit de coutume de se référer au „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ (désignation actuelle selon la loi en vigueur, à savoir la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) par la désignation „Fonds du Logement“.

Ensuite, la Chambre de Commerce espère que le projet de loi sous avis permettra d'atteindre les objectifs visés. La Chambre de Commerce rappelle que la précédente tentative de réforme, à savoir le projet de loi n° 6510 ayant pour objet d'autoriser la constitution de deux „Sociétés Nationales“ sous une forme relativement similaire à la société anonyme, n'a pas abouti.

En outre, les efforts doivent être poursuivis, voire accélérés, afin que l'écart entre l'offre et la demande sur le marché du logement puisse enfin se résorber, la seule réforme du Fonds du Logement ne suffisant pas. Jusqu'à présent, les mesures visant à soutenir la demande n'ont pas eu les bénéfices escomptés. De par sa nature multidimensionnelle, la problématique du logement au Luxembourg demande des réponses diverses et variées. Par conséquent, la Chambre de Commerce souhaiterait que soient favorisées les collaborations avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché pour générer des synergies et une meilleure efficacité afin d'augmenter l'offre de logements de manière plus rapide, alors que l'évolution démographique reste soutenue et exerce une pression importante sur la demande de logements.

La Chambre de Commerce estime, par ailleurs, que des actions ciblées et concrètes nécessitent que la notion de logement „social“ soit définie, ce qui n'est pas le cas actuellement, et que les besoins en logements locatifs subventionnés soient connus, or les estimations varient substantiellement selon les différents acteurs.

S'agissant du contenu de la réforme en elle-même, la Chambre de Commerce salue le recentrage des missions du Fonds du Logement sur, d'une part, la mise en location de logements sociaux et, d'autre part, la cession de logements à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au logement.

Quant à la gestion et la gouvernance de l'établissement public, la direction du Fonds du Logement sera dorénavant assurée par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints, et l'actuel comité-directeur sera transformé en un Conseil d'administration, composé de 13 membres, un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol) venant compléter cet organe, ce que la Chambre de Commerce salue vu que cela devrait permettre d'améliorer et d'accroître la collaboration et les échanges avec les administrations locales. Ses membres seront nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le projet de loi sous avis prévoit en outre la désignation, par le Ministre ayant le logement dans ses attributions, d'un commissaire du Gouvernement, disposant d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillant le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat, ce que la Chambre de Commerce regrette et trouve superfétatoire au vu des contrôles déjà prévus, telle que la soumission de certaines décisions du Conseil d'administration à l'approbation du Ministre. La Chambre de Commerce s'interroge donc quant à la réelle „autonomie administrative“, invoquée dans le projet de loi, dont dispose le Fonds du Logement et craint que ces supervisions démultipliées ne ralentissent de manière significative ses activités.

En raison de ces changements organisationnels et fonctionnels, les indemnités et jetons de présence des membres du Conseil d'administration sont revus à la baisse par rapport à ce qui prévaut actuellement pour les membres du comité-directeur, la justification étant une charge de travail moindre. La Chambre de Commerce craint cependant que cette baisse annoncée de la charge de travail ne se transcrive pas dans la réalité, au vu des missions attribuées au Conseil d'administration, et s'interroge sur les écarts importants constatés entre les indemnités et les jetons alloués, d'une part, aux membres du Conseil d'administration et, d'autre part, au commissaire du Gouvernement, ce dernier n'ayant qu'une voix consultative. Elle estime qu'un état des lieux des indemnités des participants aux divers conseils, comités et commissions dans le paysage administratif devrait être réalisé, et ce afin de tendre vers une harmonisation et une transparence accrues.

Afin que le financement du Fonds du Logement par l'Etat soit conforme aux règles européennes en matière d'aides d'Etat, le projet de loi sous avis prévoit un changement de paradigme en remplaçant

la dotation budgétaire annuelle par une compensation de service public relative à l'activité de service d'intérêt économique général, à savoir le logement subventionné. Cette compensation de service public sera divisée en deux parties: une dotation couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains, d'une part, et une compensation des déficits d'exploitation, qui comprendra une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente ainsi qu'un éventuel déficit de l'activité de location, d'autre part. Le Fonds du Logement devra donc désormais tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui, à leur tour, doivent être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Elle s'inquiète toutefois de l'absence de mécanismes incitant le Fonds du Logement à atteindre certains objectifs ou à viser une plus grande efficacité opérationnelle, puisque les déficits sont compensés intégralement et de manière inconditionnelle.

En termes de droits exclusifs et spéciaux octroyés au Fonds du Logement, le projet de loi sous avis prévoit l'abolition, pour le Fonds du Logement seulement, de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et d'impôts dont bénéficient actuellement tous les promoteurs publics qui effectuent des acquisitions immobilières dans le cadre des objectifs de la Loi modifiée du 25 février 1979. La Chambre de Commerce s'interroge cependant quant à cette différence de traitement entre les différents promoteurs publics. Pour ce qui est de son droit de préemption, et afin de contraindre toute velléité de plus-values ou de spéculation immobilière dans le cas de la revente de logements subventionnés, la Chambre de Commerce demande que les modalités du calcul du prix de rachat soient convenues dans l'acte de vente avec emphytéose conclu avec le propriétaire.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

#### *Appréciation du projet de loi*

	<i>Indice</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	- <sup>2</sup>
Développement durable	0

Appréciations: ++ : très favorable  
 + : favorable  
 0 : neutre  
 - : défavorable  
 -- : très défavorable  
 n.a. : non applicable

\*

<sup>2</sup> A court terme, l'accroissement des activités du Fonds du Logement aura un impact négatif sur les finances publiques, sachant que le coût de fonctionnement, les dotations, la compensation de service public et les aides sont directement fonction de l'ampleur de ses activités. L'accent mis sur le contrôle, la gouvernance et la transparence devraient toutefois, à moyen et long termes, accroître l'efficacité du Fonds du Logement, ce qui irait de pair avec un meilleur emploi des ressources publiques, selon les auteurs.

## CONTEXTE

Au cours des dernières années, malgré le fait que les autorités publiques aient mis en oeuvre des mesures d'encadrement et des programmes en matière de logement, un pacte logement, des aides individuelles et des aides à la construction d'ensembles de logements, elles ne sont pas parvenues à endiguer, ou à modérer significativement, la hausse des prix sur le marché immobilier, avec pour conséquence, un accès difficile, pour une couche de la population de plus en plus large, à un logement décent sur le marché immobilier traditionnel, qui est devenu financièrement inabordable ou va de pair avec un risque élevé de surendettement.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que la politique mise en oeuvre par le Gouvernement au cours des dernières années n'a pas engendré tous les bénéfices escomptés du fait qu'il s'agit d'une politique très largement orientée en faveur de la seule demande, sans garantie que l'offre de logements suive au même rythme. Le Gouvernement devrait par conséquent adopter une politique volontariste de soutien de l'offre, impliquant davantage les promoteurs privés, le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être. La mise à disposition de logements à un prix/loyer socialement juste, offerts aux ménages vulnérables par le biais de promoteurs publics, dont le Fonds du Logement, vise justement à réduire l'écart offre/demande.

La loi du 23 décembre 1972 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1973 institua un fonds spécial dénommé „**Fonds pour le logement social**“ et lui confia pour mission „le financement des opérations réalisées dans l'intérêt du développement de la construction collective à coût modéré“.

Par la suite, a été adoptée la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dans le but de promouvoir l'accession à la propriété immobilière des personnes à revenu modeste, la viabilisation de terrains à bâtir, la construction d'ensembles de logements à coût modéré, l'assainissement de logements anciens et la création de logements locatifs publics.

Une des mesures prises pour atteindre ces objectifs fut la création d'un établissement public dénommé „**Fonds pour le logement à coût modéré**“ dont les missions étaient, notamment, l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Cet établissement public était destiné à suppléer les promoteurs publics et privés dans les activités qu'ils ne pouvaient pas réaliser<sup>3</sup>.

En vue du financement de ses activités, le Fonds pour le logement à coût modéré se vit accorder, d'une part, une dotation budgétaire, qui avait pour objectif de constituer un capital de roulement pour les logements locatifs ainsi que pour la constitution de réserves foncières, et d'autre part, l'autorisation de contracter des emprunts auprès des banques sous la garantie de l'Etat. Les montants de la dotation ainsi que du crédit garanti par l'Etat furent adaptés à la hausse par la suite.

La loi du 23 juillet 1983<sup>4</sup> désigna le Fonds pour le logement à coût modéré, notamment, comme promoteur public pouvant bénéficier des aides prévues par la Loi modifiée du 25 février 1979. Elle prévoyait par conséquent une liste des actes à soumettre à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions<sup>5</sup>.

C'est par la loi du 8 novembre 2002<sup>6</sup> que le „Fonds pour le logement à coût modéré“ fut renommé en „**Fonds pour le développement du logement et de l'habitat**“, afin, selon le législateur, de mieux refléter l'ensemble de ses missions, à savoir:

- réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que construire des logements destinés à la vente et/ou à la location;

3 Tel que la construction de logements sur des terrains pollués, à dépolluer avant le commencement du projet et qui en augmente donc fortement son coût.

4 Loi du 23 juillet 1983 ayant pour objet 1) de modifier la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 2) de modifier la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché (Mémorial A n° 58 du 28 juillet 1983).

5 A savoir: les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphythéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, le partage des biens immobiliers indivis, si la valeur des biens excède la somme d'un million de francs; l'acquisition d'immeubles; le placement de la fortune du fonds; les budgets et comptes annuels; l'engagement du personnel.

6 Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n° 127 du 28 novembre 2002).

- constituer des réserves foncières ainsi que des réserves de terrains susceptibles d’être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d’agglomération;
- créer de nouveaux quartiers de ville, de lieux d’habitat et d’espaces de vie;
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l’architecture et de la technique;
- réduire le coût d’aménagement des terrains à bâtir;
- promouvoir la vente des logements sur base d’un bail emphytéotique; et
- agrandir le parc public de logements locatifs.

Afin de suppléer au manque de réserves foncières, la loi du 22 octobre 2008<sup>7</sup>, dite „Pacte logement“, octroya un droit de préemption, en fonction de la situation des terrains, aux communes, à l’Etat ainsi qu’au Fonds pour le développement du logement et de l’habitat, et s’appliquant, sauf exceptions, à toute aliénation à titre onéreux. Le Pacte logement adapta à nouveau la liste des missions du Fonds pour le développement du logement et de l’habitat afin de tenir compte des nouvelles dispositions concernant la constitution de zones de réserves foncières, de favoriser le recours aux droits d’emphytéose et de superficie, ainsi que d’accroître sa contribution à la gestion du parc public de logements locatifs. Enfin, le Fonds pour le développement du logement et de l’habitat se vit autoriser à détenir des participations financières dans des sociétés, groupements ou organismes dont l’objet concourt à la réalisation de ses missions.

Ces changements législatifs successifs, sans refonte complète, ainsi que la volonté de dynamiser la création de logements sociaux poussa le Gouvernement à commanditer une évaluation<sup>8</sup> des activités du Fonds pour le développement du logement et de l’habitat. Les constats et recommandations de cet audit, les observations du réviseur d’entreprise chargé du contrôle des comptes, le rapport de la Cour des Comptes relatif au contrôle de la gestion financière ont mis en évidence, selon les auteurs du projet de loi, la nécessité d’une réforme de l’organisation, du fonctionnement et des pratiques dudit Fonds.

\*

### FAIT SAILLANTS DE LA REFORME

Alors que certains points de la législation actuelle afférente au Fonds du Logement sont conservés par le projet de loi sous avis, la réforme proposée remanie en profondeur certaines dispositions.

#### **La réforme prévoit de conserver:**

##### **Sa forme**

Le maintien de la forme de l’établissement public pour le Fonds du Logement plutôt que sa transformation en un service ou un département ministériel, ou encore en une administration, est justifié par les auteurs de la réforme sous avis. En effet, les activités du Fonds du Logement consistant à offrir des biens ou des services sur un marché, le choix d’une entité dotée d’une personnalité juridique distincte de l’Etat permet:

- o une délimitation plus nette entre le patrimoine affecté aux activités du Fonds du Logement et le patrimoine de l’Etat;
- o une transparence accrue des relations financières entre l’Etat et le Fonds du Logement;
- o l’engagement des collaborateurs par un contrat soumis au Code du Travail;

<sup>7</sup> Loi du 22 octobre 2008 portant: 1. promotion de l’habitat et création d’un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d’emphytéose et le droit de superficie, 3. Modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l’évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l’impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l’établissement public dénommé „Fonds d’assainissement de la Cité Syrdall“; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l’acquisition de terrains à bâtir et d’immeubles d’habitation; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l’aménagement communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d’habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A n° 159 du 27 octobre 2008).

<sup>8</sup> Le Ministère du Logement mandata, en décembre 2014, un cabinet de consultance d’un audit organisationnel et fonctionnel du Fonds pour le développement du logement et de l’habitat.

o la possibilité, afin d'assurer une certaine flexibilité, que le Fonds du Logement soit géré dans les formes et les modalités du droit privé.

Toutefois, un contrôle étatique important est prévu, et sera décrit ci-après.

### **La réforme prévoit de modifier:**

#### **1. Ses missions principales**

Alors qu'actuellement les missions du Fonds du Logement sont générales et au nombre de sept, le projet de loi sous avis prévoit qu'il se recentre dorénavant sur deux missions principales:

- la mise en location de logements sociaux soit à des personnes physiques éligibles, soit à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre et dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population (exemple des ASBL);
- la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au logement.

Afin de garantir une certaine mixité sociale, le Fonds du Logement peut, mais seulement à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner, donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés.

#### **2. La prise en compte des règles européennes**

Selon l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG)<sup>9</sup>, les compensations de service public (décrite dans le point suivant) doivent toutefois remplir quatre critères<sup>10</sup> afin de ne pas être considérées comme des aides d'Etat prohibées:

- 1) L'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies.
- 2) Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation de service public doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle ne comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes<sup>11</sup>.
- 3) La compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou une 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 pour l'exécution de ces obligations.
- 4) Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, 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 en moyens de transports afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encouru pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives, ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

Toutefois, la décision 2012/21/UE<sup>12</sup> indique les conditions auxquelles des compensations de service public versées à une entreprise chargée d'un SIEG ne remplissant pas les quatre conditions susmentionnées, et constituant de ce fait des aides, sont néanmoins considérées comme compatibles avec

<sup>9</sup> Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées, ou seulement à des conditions moins satisfaisantes, par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. Pour cette raison, l'article 106, paragraphe 2, du TFUE permet, sous certaines conditions, de faire exception aux règles pour les entreprises chargées d'un SIEG.

<sup>10</sup> Ces quatre critères ont été retenus par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003 (Se référer à l'exposé des motifs, page 8).

<sup>11</sup> La compensation par un Etat membre des pertes subies par une entreprise sans que les paramètres d'une telle compensation aient été préalablement établis, lorsqu'il s'avère *a posteriori* que l'exploitation de certains services dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été économiquement viable, constitue une intervention financière qui relève de la notion d'aide d'Etat.

<sup>12</sup> Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2. du TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.



le marché intérieur. Dans un souci de prudence, les auteurs du projet de loi sous avis jugent indispensable de remplir les conditions de cette décision 2012/21/UE.

Bien que la décision 2012/21/UE ne s'applique que si la période pendant laquelle l'entreprise est chargée de la gestion du SIEG ne dépasse pas dix ans, elle prévoit cependant une exception à cette règle si le prestataire de service doit consentir un investissement important, qui doit être amorti sur une plus longue période, et cite en exemple le logement social<sup>13</sup>. La décision exige toutefois que la durée pour laquelle le service d'intérêt économique général est confié à l'entreprise concernée soit mentionnée (dans ce cas, 99 ans), ainsi qu'un certain nombre de mentions, telles que:

- o la nature et la durée des obligations de service public;
- o la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide;
- o la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul et de révision de la compensation;
- o les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

Les mécanismes de compensation, ainsi que les paramètres de calcul et de révision de celle-ci sont fixés par un règlement grand-ducal, analysé ci-après.

### 3. Son financement par l'Etat

Afin que le financement du Fonds du Logement par l'Etat soit conforme avec les règles européennes susmentionnées, le projet de loi sous avis prévoit un changement de paradigme en remplaçant la dotation budgétaire annuelle par une compensation de service public.

La compensation de service public comportera deux éléments

1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds du Logement en cas d'échange;
2. une compensation des déficits d'exploitation, qui comprend
  - o une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente;
  - o une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location.

Cette distinction se justifie, d'une part, en raison de la grande volatilité, d'une année à l'autre, des montants employés à l'acquisition de terrains qui rend difficile l'octroi d'avances provisionnelles en cours d'année, ainsi qu'en raison des montants importants à régler lors de l'achat d'un terrain, et auxquels ne correspond aucune recette à court terme. Le projet sous avis prévoit donc de régler au Fonds du Logement des montants provisionnels au moment de l'acquisition.

D'autre part, la distinction s'explique par le souci d'éviter une surcompensation. Selon la législation européenne, ne peut en effet faire l'objet d'une compensation que la part des terrains relative à l'activité de service d'intérêt économique général (SIEG). Or, les terrains sont généralement acquis avant qu'il n'existe un projet concret. La réforme sous avis propose donc de régler au Fonds du Logement une avance, calculée en fonction des moyennes des trois années précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition, la régularisation intervenant au moment où les données concernant le projet seront connues. Des avances spécifiques seront réglées pour chaque terrain au moment de l'acquisition.

La **compensation de service public sous forme de dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains** ne touche que la part ne faisant pas l'objet d'une aide. En effet, l'acquisition de terrains par des promoteurs publics donne déjà lieu à des aides conformément à la Loi modifiée du 25 février 1979, qui s'élèvent à 70% du prix d'acquisition pour la part de terrain correspondant aux logements destinés à la location sociale, et à 50% pour ceux destinés à être cédés à des acquéreurs éligibles aux aides individuelles en matière de logement (telles que les primes de construction, les primes d'acquisition, etc.).

Il convient donc de compenser le Fonds du Logement de la différence de 50% en cas de logements destinés à la vente, car la part de terrain est cédée par emphytéose en contrepartie d'une redevance assez symbolique qui s'élève à 210 EUR par an pour les appartements et à 420 EUR par an pour les maisons. Actuellement, cette compensation est intégrée dans les dotations annuelles, mais ce système manque, selon les auteurs de la réforme, de transparence.

<sup>13</sup> Considérant (12).

Le calcul de la compensation pour dépenses d'investissement en terrains ne tenant pas compte de ces redevances emphytéotiques, elles seront intégrées lors de la détermination de la compensation couvrant un potentiel déficit d'exploitation, et ce afin d'éviter toute surcompensation. Ces redevances combleront donc le déficit ou seront versées à l'Etat en cas de bénéfice de l'activité de vente.

Pour la part de terrain correspondant à la location sociale, 30% ne sont pas couverts par l'aide à l'acquisition du terrain et les loyers (fixés en fonction de la surface habitable, en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant) ne permettent pas de combler cette différence, et des coûts substantiels de gestion, de maintenance et, le cas échéant, de rénovation, sont en outre à charge du Fonds du Logement. Afin, à nouveau d'éviter une surcompensation, le Fonds du Logement rétrocèdera à l'Etat les loyers provenant de l'activité de location sociale, si celle-ci est bénéficiaire.

La **compensation des déficits d'exploitation** sera calculée sur base de la différence entre les coûts et les recettes.

#### 4. Les règles en termes de comptabilité

En vue de se conformer à la législation européenne, et afin de pouvoir évaluer son efficacité dans ses différentes activités, le Fonds du Logement doit désormais tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui, à leur tour, doivent être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente.

#### 5. Ses organes de gestion et de contrôle

L'actuel comité-directeur sera transformé en un **Conseil d'administration**, composé de 13 membres. Ses membres seront nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, et ce contrairement au mandat des membres du comité-directeur qui ne sont pas limités.

Le futur Conseil d'administration comprendra les mêmes membres que l'actuel comité-directeur mais sera complété avec, d'une part, un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol) afin d'améliorer et d'accroître la collaboration et les échanges avec les administrations locales et, d'autre part, un commissaire du Gouvernement.

En outre, la **direction** du Fonds du Logement ne sera plus assurée par le président du Conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints.

#### 6. Le contrôle de l'Etat<sup>14</sup>

Le souhait étant d'accroître le contrôle de l'Etat sur le Fonds du Logement, le projet de loi sous avis prévoit la désignation, par le Ministre ayant le logement dans ses attributions, d'un commissaire du Gouvernement, disposant d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillant le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat. En cas de divergences de vues entre le Conseil d'administration et le Ministre ayant le logement dans ses attributions, le point de vue du Ministre prime en toute circonstance.

En outre, la tutelle d'approbation du Ministre ayant le logement dans ses attributions reste d'application.

#### 7. Le plafond des prêts contractés sous la garantie de l'Etat

Selon l'exposé des motifs, en vue de permettre au Fonds du Logement d'exercer ses missions avec efficacité, et de créer encore davantage de logements destinés à la location, l'Etat pourra dorénavant garantir des prêts contractés par le Fonds du Logement jusqu'à hauteur de 60 millions EUR, la limite de la garantie d'Etat étant fixée actuellement à 25 millions EUR.

#### 8. L'exemption de droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et d'impôts

L'article 66-1 de la Loi modifiée du 25 février 1979 prévoit que les acquisitions immobilières effectuées par les promoteurs définis dans son article 22 (dont le Fonds du Logement) sont exemptes des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque. Cette exemption dont bénéficie le Fonds du Logement est abolie par le projet de loi sous avis, afin, selon l'exposé des motifs, de ne pas encourir le risque de voir cette exemption qualifiée d'aide d'Etat selon la réglementation européenne.

<sup>14</sup> Ces mécanismes de contrôle feraient que le Fonds du Logement pourra être considéré comme une entité „*quasi in-house*“ conformément à la jurisprudence Teckal (Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98. point 51) Lorsque les conditions de l'exception *Teckal* sont remplies, l'autorité peut attribuer des marchés à l'entité contrôlée sans être tenue de respecter les règles en matière de marchés publics.

L'exemption tous droits, taxes et impôts au profit de l'Etat et des communes, à l'exception des taxes rémunératoires, dont bénéficie le Fonds du Logement selon l'article 60 de la Loi modifiée du 25 février 1979 est également abolie.

\*

## ASPECTS FINANCIERS DE LA REFORME

La réforme sous avis impactera les recettes et les dépenses de l'Etat. Selon les auteurs, il ne faut toutefois pas confondre l'impact budgétaire résultant d'un accroissement des activités du Fonds du Logement (le coût de fonctionnement, les dotations, la compensation de service public et les aides étant directement fonction de l'ampleur de ses activités) avec celui résultant de la réforme proposée.

### Volet dépenses

#### – Facteurs contribuant à une baisse des dépenses

- Les auteurs du projet de loi sous avis estiment que les compensations de service public devraient être de moindre ampleur que les dotations annuelles actuelles.

La compensation de service public est évaluée à 25.000 EUR par unité de logement par les auteurs de la réforme. Ils estiment en outre que l'objectif étant une augmentation sensible de l'offre de logements, la compensation de service public par unité de logement devrait, de par un effet d'économie d'échelle, diminuer sur un plus long terme.

- L'accent mis sur le contrôle, la gouvernance et la transparence devrait, à moyen et long termes, accroître l'efficacité du Fonds du Logement, ce qui irait de pair avec un meilleur emploi des ressources publiques, selon les auteurs.

#### Facteurs contribuant à une hausse „one shot“ des dépenses

En termes de dépenses uniques, figurent l'élaboration d'un nouveau système comptable, ainsi que la mise en place d'un système informatique adéquat, et ce pour un montant évalué à 400.000 EUR. Ces dépenses n'impacteront qu'en partie le budget de l'Etat, une part étant imputée à l'activité non subventionnée, et ne faisant donc pas l'objet d'une compensation de service public.

#### – Facteurs contribuant à une hausse permanente des dépenses

- La création de postes de directeur et de directeurs adjoints entraînera une hausse des salaires pris en charge par le Fonds du Logement.
- Un suivi social<sup>15</sup> efficace des locataires nécessitera le renforcement du service par l'engagement d'agents supplémentaires.

Les salaires des membres de la direction, ainsi que des agents à engager sont à charge du Fonds du Logement, mais interviendront pour leur plus grande partie dans la détermination des compensations de service public. A nouveau, la part de ces salaires relative à l'activité non subventionnée ne sera pas incluse. Les nouvelles dépenses salariales, qui comprennent les salaires des trois membres de la direction, de trois assistants sociaux en charge du suivi social, et d'un comptable, sont évaluées à 600.000 EUR par an.

- Une fonction nouvelle, de commissaire du Gouvernement, étant proposée ainsi que l'ajout d'un membre au sein du Conseil d'administration<sup>16</sup> impacteront les montants versés en termes de jetons de présence et d'indemnité mensuelle<sup>17</sup>. Toutefois, la forte diminution de leur valeur surcompensera ces deux nouveaux postes à rétribuer.

<sup>15</sup> Ce suivi social a plus comme objectif de réduire des sources de conflit, d'assurer la bonne entente entre les occupants et l'intégrité du patrimoine mobilier et immobilier mis à leur disposition. Le suivi social assuré par le Fonds du Logement n'empiète pas sur le suivi social assuré par d'autres services, comme par exemple les offices sociaux des communes et le Service central d'assistance sociale du Parquet général.

<sup>16</sup> Pour rappel, il s'agit du Syvicol.

<sup>17</sup> Les indemnités mensuelles et les jetons de présence des membres du Conseil d'administration sont à charge du Fonds du Logement. Les indemnités mensuelles et les jetons de présence du commissaire du Gouvernement auprès du Fonds du Logement sont à charge de l'Etat.

### **Volet recettes**

#### **Droits d'enregistrement**

La réforme sous avis prévoyant de retirer au Fonds du Logement son exemption générale d'impôts, les acquisitions d'immeubles seront désormais soumises aux **droits d'enregistrement**.

Pour les activités de *location et de vente subventionnées*, ces droits d'enregistrement sont inclus lors du calcul de la compensation de service public, qui augmentera donc de ce montant. Par conséquent, la hausse des recettes de l'Etat sera compensée par une hausse de la compensation.

Dans le domaine de la *location et de la vente non subventionnées*, l'Etat percevra les droits d'enregistrement sans avoir, d'un autre côté, à faire face à des dépenses accrues.

Ce raisonnement vaut par analogie pour l'**impôt foncier** à régler par le Fonds du Logement aux administrations communales

#### **Impôt sur le revenu des collectivités**

Le Fonds du Logement sera également soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités, si son activité est globalement bénéficiaire. Ainsi, une ou plusieurs activités du Fonds du Logement pourraient être bénéficiaires, sans pour autant qu'il ne soit redevable de l'impôt sur le revenu des collectivités si le résultat agrégé de ses différentes activités n'est pas positif.

#### **Recettes en provenance de ventes de terrains par le Fonds du Logement**

Le projet de loi sous avis prévoit la restitution à l'Etat des recettes de la vente de terrains que le Fonds du Logement est amené à vendre à défaut de pouvoir y réaliser des projets conformes à ses missions et pour lesquels il a bénéficié d'aides ou de dotation de l'Etat.

\*

## **PROJET DE LOI**

### **Considérations générales**

#### *Concernant la nécessaire réforme du Fonds du Logement*

Alors que la Chambre de Commerce reconnaît la nécessité de procéder à une réforme du Fonds du Logement, elle se réjouit que le projet de loi n° 6510 ayant pour objet d'autoriser la constitution de deux „Sociétés Nationales“ sous une forme relativement similaire à la société anonyme ait été retiré, la Chambre de Commerce s'étant opposée au projet de loi dans sa mouture initiale. La Chambre de Commerce espère que la réforme sous avis permettra d'atteindre, cette fois, les objectifs visés.

Toutefois, bien que cela constitue un premier pas dans la bonne direction, la Chambre de Commerce estime que les efforts à engager en vue de permettre que tout un chacun puisse accéder au marché du logement, et ce, dans des conditions financières abordables, doivent être poursuivis et accélérés. La situation du marché du logement impacte en effet directement le marché du travail, une pression importante sur les salaires étant induite par le coût élevé du logement sur le sol grand-ducal, ainsi que par les hausses du coût du logement. Par conséquent, la seule réforme organisationnelle et fonctionnelle du Fonds du Logement ne peut constituer une fin en soi et ne doit constituer qu'un moyen parmi d'autres pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre manifeste sur le marché du logement luxembourgeois. Pour ce faire, il est primordial, et urgent, de mettre en oeuvre une politique du logement encore davantage axée sur l'offre, en général, et de logements sociaux locatifs, en particulier, afin d'établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, ce qui doit passer notamment par une simplification des procédures et des délais d'autorisation. En effet, la politique mise en oeuvre par le Gouvernement au cours des dernières années n'a pas engendré tous les bénéfices escomptés du fait qu'il s'agit d'une politique très largement orientée en faveur de la seule demande, définie sans garantie que l'offre de logements suive au même rythme. Le Gouvernement devrait par conséquent adopter une politique volontariste de soutien de l'offre, impliquant davantage les promoteurs privés, le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être.

La Chambre de Commerce aurait par ailleurs souhaité que soient prévues et encouragées les collaborations avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) pour éviter les doublons et accroître le rythme de création de nouveaux logements.

### *Concernant la définition du logement social*

La législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme „logement social“, mais celui de „logement à coût modéré“<sup>18</sup> ou encore de „logement subventionné“<sup>19</sup>, les deux notions étant définies sur la base de la situation financière des ménages. La distinction entre logement dit „social“ et logement „normal“ est donc établie par des normes réglementaires, le logement devenant „social“ en fonction des bénéficiaires. Pour plus de clarté dans le débat, la Chambre de Commerce souhaite qu'une définition claire et précise du logement „social“ soit établie.

### *Concernant l'évaluation des besoins en logements subventionnés*

Des actions précises, appropriées et ciblées ne pourront être mises en oeuvre que si le diagnostic est solide. Or, les estimations des besoins en logements subventionnés varient substantiellement selon les différents acteurs, comme l'a constaté le CES en 2013 dans son avis „L'accès à un logement abordable“. Ce constat est toujours d'actualité et, dès lors, les recommandations également. D'une part, une étude se basant sur une approche scientifique pour évaluer les besoins devrait être menée. D'autre part, le STATEC devrait être invité à affiner ses études prévisionnelles des besoins en logements par l'introduction d'une sous-catégorie „logements subventionnés“ ou „logement à coût modéré“.

### *Concernant l'occupation d'un logement social*

D'une part, aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à quitter un logement locatif subventionné lorsque leurs revenus dépassent les critères fixés. Même si les cas recensés sont peu nombreux et qu'ils doivent s'acquitter de loyers plus élevés, ces logements ne sont pas libérés pour des personnes répondant aux critères. La Chambre de Commerce estime donc que ce vide juridique doit être comblé.

D'autre part, selon la Cour des Comptes, des appartements subventionnés vendus à des fins d'habitation selon les clauses et les conditions des actes de vente sont occupés par des entreprises commerciales. La Chambre de Commerce recommande que le Fonds du Logement contrôle systématiquement l'affectation des logements, et ce pendant toute la durée de l'occupation et à intervalles réguliers.

### *Concernant les missions du Fonds du Logement*

La Chambre de Commerce salue le recentrage des missions sur le développement du logement dit „social“ prévu par le projet de loi.

Afin de garantir une certaine mixité sociale, le Fonds du Logement peut, mais seulement à titre accessoire, réaliser d'autres activités. La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne comporte aucune précision sur ce qu'il faut entendre par „à titre accessoire“.

En outre, dans le but d'augmenter substantiellement la proportion d'acquéreurs de logements bénéficiant des primes d'acquisition ou de construction, la Chambre de Commerce propose, dans un souci de sélectivité sociale, que le taux actuel de 60% de logements devant être octroyés par les promoteurs publics à des bénéficiaires des primes de construction ou d'acquisition soit accru.

### *Concernant les missions du Conseil d'administration*

Alors que le projet de loi sous avis crée la fonction de „directeur“ et le charge d'exécuter les décisions du Conseil d'administration et d'assurer la gestion journalière du Fonds du Logement, le projet de loi prévoit, dans un même temps, que le Conseil d'administration „connaît de tous les aspects de la gestion du fonds“. Selon la Chambre de Commerce, la mise en place d'une direction doit permettre aux membres du Conseil d'administration de se concentrer sur la politique générale, raison pour laquelle, d'ailleurs, la réforme sous avis prévoit une réduction des indemnités et des jetons de présence des membres du Conseil d'administration.

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'existence, ou non, d'une règle de collégialité entre le directeur et ses deux directeurs adjoints, respectivement quant au régime de leur responsabilité conjointe ou non.

\*

<sup>18</sup> Article 15 de la Loi modifiée du 25 février 1979.

<sup>19</sup> Règlements grand-ducaux successifs arrêtant les programmes de construction d'ensembles de logements subventionnés.

## Commentaire des articles

### *Concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (1)*

L'article 1<sup>er</sup> paragraphe (1) du projet de loi sous avis prévoit que l'établissement public „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“, créé par l'article 54 de la Loi modifiée du 25 février 1979, prend la dénomination officielle de „Fonds du Logement“. Or l'article 22 du projet de loi sous avis abroge cet article 54, et donc la création formelle du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat. La Chambre de Commerce est d'avis que suite à cette abrogation, l'article sous revue devrait être complété pour éviter toute lacune.

En outre, la Chambre de Commerce estime que le titre du projet de loi doit être revu puisqu'il prévoit la réorganisation de l'établissement public dit „Fonds du Logement“ qui n'existe pas légalement bien qu'il soit de coutume de se référer au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat par la désignation „Fonds du Logement“, le changement de dénomination dudit établissement public en „Fonds du Logement“ étant une des mesures prévues par le projet de loi lui-même.

### *Concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (2)*

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la réelle „autonomie administrative“ du Fonds du Logement, pourtant ancrée dans le paragraphe (2) de l'article 1<sup>er</sup>, au vu, notamment, des décisions du Conseil d'administration soumises en outre à l'approbation du Ministre, listées dans l'article 21. En outre, ce dernier précise que, d'une part, „[l]e fonds est soumis à la haute surveillance du ministre“ et, d'autre part, que „[l]e ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives“. La Chambre de Commerce redoute que l'ensemble de ces supervisions n'alourdisse et ne ralentisse fortement les activités du Fonds du Logement, ce qui irait amplement à l'encontre des objectifs visés.

### *Concernant l'article 2, paragraphe (5)*

Le paragraphe 5 de l'article 2 prévoit que „[l]ors de toute cession, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir<sup>20</sup>“, et ce afin d'éviter que des logements subventionnés permettent de réaliser des plus-values ou fassent l'objet de spéculation immobilière. Alors que le paragraphe ne donne pas davantage d'indications quant à ces modalités, le commentaire de l'article précise que les modalités du calcul du prix de rachat sont convenues dans l'acte de vente avec emphytéose conclu avec le propriétaire. La Chambre de Commerce souhaite que le paragraphe sous revue contienne cet élément, et ce afin d'éviter que le propriétaire ne réalise une plus-value importante en revendant un bien immobilier qui a été subventionné lors de son achat. En effet, si le Fonds du Logement peut se substituer, grâce à son droit de préemption, à un acheteur potentiel, il doit le faire au prix demandé par le vendeur. La spéculation ne pourra donc pas être endiguée de par le seul droit de préemption du Fonds du Logement.

### *Concernant l'article 2, paragraphe (6)*

Le paragraphe 6 de l'article 2 prévoit que le Fonds du Logement peut aliéner des immeubles faisant partie de son patrimoine. La Chambre de Commerce constate que le commentaire de l'article apporte des précisions en indiquant que certains immeubles faisant partie du patrimoine du Fonds du Logement ne se prêtent que difficilement à la réalisation de logements et que dans un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts, il peut aliéner ces immeubles. Dans un souci de clarté, la Chambre de Commerce demande que le paragraphe du projet de loi soit complété par son commentaire: „Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine, mais ne se prêtant que difficilement à la réalisation de logements“.

<sup>20</sup> Soulignage ajouté par la Chambre de Commerce.

*Concernant l'article 4, paragraphe (1)*

D'une part, la Chambre de Commerce salue l'intégration d'un membre du Syvicol dans le Conseil d'administration, les communes étant des acteurs incontournables de la politique de logement luxembourgeoise.

D'autre part, alors que l'article du projet de loi prévoit que „[l]e fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite [...]“, son commentaire énonce qu'un ancien administrateur peut être nommé une nouvelle fois après une période de cinq ans. La Chambre de Commerce souhaite que cette précision soit ajoutée à l'article de loi.

*Concernant l'article 4, paragraphe (4)*

Alors que le paragraphe (4) de l'article 4 prévoit qu'„en cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace“, il indique également que „[l]e conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes“, tandis que l'article 5, paragraphe (4) précise que „[l]e conseil d'administration ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents“.

La Chambre de Commerce estime, d'une part, que dans toute hypothèse de vacance de poste d'administrateur (et non pas seulement la démission, le décès ou la révocation), le remplacement doit être réalisé au plus vite et dans un délai maximum de 6 mois. Il n'est en effet pas souhaitable que le Conseil d'administration siège valablement dans la durée avec une majorité des membres présents, mais un grand nombre d'administrateurs absents.

D'autre part, dans un souci de clarté et de lisibilité, la Chambre de Commerce propose que l'article 4, paragraphe (4), soit amendé en ajoutant le passage souligné: „Sous réserve des dispositions de l'article 5, paragraphe (4), le conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes“.

*Concernant l'article 9, paragraphe (1)*

La Chambre de Commerce constate que „[l]a direction du fonds est confiée à un directeur, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds“<sup>21</sup>. La Chambre de Commerce estime que le choix du statut ne doit pas être aléatoire et demande donc que ce dernier soit précisé.

*Concernant l'article 10*

Le commissaire du Gouvernement désigné par le Ministre ayant le logement dans attribution a pour mission de contrôler l'activité du Fonds du Logement, sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du Conseil d'administration. La Chambre de Commerce doute de la nécessité de ce énième moyen de supervision, toute une série de contrôles étant déjà prévus.

*Concernant l'article 17*

La Chambre de Commerce salue les avancées en termes de comptabilité, dont la séparation, d'une part, des activités subventionnées et non-subventionnées, et d'autre part, des activités de location et de vente.

*Concernant l'article 22, point 5*

Le projet de loi sous avis prévoit l'abolition, pour le Fonds du Logement, de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque dont bénéficient actuellement tous les promoteurs publics qui effectuent des acquisitions immobilières dans le cadre des objectifs de la Loi modifiée du 25 février 1979.

<sup>21</sup> Le soulignement du terme „soit“ a été ajouté par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce s'interroge cependant quant à cette différence de traitement entre les promoteurs publics visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 25 février 1979, à savoir si la logique a été poussée jusqu'au bout.

\*

**PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**  
**fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement**

Afin de rencontrer les exigences de la décision 2012/21/UE précitée, le projet de règlement grand-ducal sous avis énumère les droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement, à savoir:

- o la qualité de promoteur public ,
- o le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique;
- o le droit de déclarer „zones de réserves foncières“ un ensemble de terrains destinés à servir à la réalisation de logements, d'infrastructures et services complémentaires du logement, ainsi qu'à la réalisation de constructions abritant des activités compatibles avec l'habitat
- o un droit de préemption.

**Considérations générales**

Comme déjà invoqué *supra* dans le commentaire de l'article 22, point 5, du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce s'interroge sur la différence de traitement entre les promoteurs publics visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 25 février 1979, à savoir si la logique a été menée jusqu'au bout.

En outre, la Chambre de Commerce se demande si ces droits exclusifs ou spéciaux ne devraient pas faire l'objet d'une loi, plutôt que d'un règlement grand-ducal.

\*

**PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**  
**fixant les modalités de la compensation de service public et des**  
**restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le**  
**Fonds du Logement**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit les mécanismes de la compensation de service public, des paramètres de calcul et de révision de celle-ci, ainsi que les modalités des restitutions à effectuer à l'Etat en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

Bien qu'elle n'ait pas de commentaires à formuler quant à la forme, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'absence de mécanismes incitant le Fonds du Logement à atteindre certains objectifs ou à viser une plus grande efficacité, puisque les déficits sont compensés intégralement.

\*

**PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**  
**portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant**  
**aux membres du Conseil d'administration et au commissaire**  
**du Gouvernement du Fonds du Logement**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fixe les indemnités et les jetons de présence des membres du Conseil d'administration et du commissaire du Gouvernement.



Ces indemnités et jetons de présence sont revus à la baisse par rapport à ce qui prévaut actuellement pour les membres du comité directeur<sup>22</sup>, l'exposé des motifs justifiant cette diminution par une charge de travail moindre suite à l'instauration, par la réforme sous avis, d'une direction.

Les montants de l'ensemble de ces indemnités se présentent comme suit, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du Conseil d'administration dépassant 50%:

	<i>Indemnités mensuelles (€)</i>	<i>Jetons de présence (€)</i>	<i>Total mensuel des indemnités et des jetons (€)</i>	<i>Total annuel des indemnités et des jetons (€)</i>
Président du conseil d'administration	370	100	470	5.640
Membre du conseil d'administration	65	50	115	1.380
Commissaire du Gouvernement	200	50	250	3.000
Totaux (président + 12 membres + Commissaire du Gouvernement)	1.350	750	2.100	25.200

\* réunion par mois

\* 12 réunions par an

### Considérations générales

Alors que la réduction des indemnités et des jetons de présence résulte, selon les auteurs de la réforme sous avis, d'une réduction de la charge de travail des membres du Conseil d'administration en raison de la mise en place d'une direction, la Chambre de Commerce craint que cette baisse annoncée ne se transcrive pas dans la réalité, au vu des missions attribuées au Conseil d'administration. La Chambre de Commerce estime donc que cette justification n'est pas adéquate.

En outre, la réforme sous avis reste muette sur la méthode retenue pour calculer la future rémunération des administrateurs. La Chambre de Commerce estime qu'un état des lieux des indemnités des participants aux divers conseils, comités et commissions dans le paysage administratif devrait être réalisé, et ce afin de tendre vers une harmonisation.

Enfin, la Chambre de Commerce s'interroge sur les écarts importants constatés entre les indemnités et les jetons alloués, d'une part, aux membres du Conseil d'administration et, d'autre part, au commissaire du Gouvernement, ce dernier n'ayant par ailleurs qu'une voix consultative.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

<sup>22</sup> Arrêté ministériel du 24 octobre 1997 relatif aux indemnités et aux jetons de présence des membres effectifs du comité directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/05

N° 6916<sup>5</sup>

## 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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° 6782<sup>1</sup>).

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° 4702<sup>1</sup>).

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).<sup>3</sup>

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.

<sup>3</sup> „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<sup>er</sup> – *Statut juridique, missions et siège*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'État relève que la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> 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.<sup>4</sup>

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 108*bis* 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>*

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

<sup>4</sup> 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<sup>re</sup>.– Conseil d'administration*

#### *Article 4*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

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<sup>er</sup>*

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<sup>er</sup>*

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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>os</sup> 5125<sup>6</sup>, 6283<sup>4</sup>, 6420<sup>3</sup> et 6527<sup>4</sup>)<sup>5</sup> 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<sup>o</sup> 5125<sup>6</sup>): „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<sup>o</sup> 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 antérieurs<sup>6</sup> 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<sup>er</sup> 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“.<sup>7</sup>

**Chapitre IV.– *Budget et comptes****Article 15**Paragraphe 1<sup>er</sup>*

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.

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>*

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<sup>er</sup>*

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit celui de la publication au Mémorial.<sup>8</sup>

\*

**OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISLATIVE**

Il y a lieu d'écrire paragraphe 1<sup>er</sup> 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

<sup>8</sup> 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

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/06

N° 6916<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission du Logement</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (25.10.2016).....	1
2) Texte coordonné.....	40

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(25.10.2016)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi mentionné sous rubrique, adoptés récemment par la Commission du Logement.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires proposés et les redressements d'erreurs matérielles (figurant en caractères gras) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission du Logement a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

\*

**I. REMARQUES PRELIMINAIRES**

Après examen de l'avis du Conseil d'Etat, la Commission du Logement se montre d'accord avec les propositions relatives aux articles suivants (concerne les articles 1-5; les autres remarques se retrouvent au niveau des articles respectifs):

- 1) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> (suppression de la première phrase, suppression de la référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement);
- 2) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 (suppression de la référence à la personnalité juridique et reformulation du paragraphe);
- 3) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3 (remplacement des termes „modalités du droit privé“ par ceux de „méthodes de droit privé“);
- 4) article 2, initial paragraphe 6 (suppression du paragraphe concernant l'aliénation d'immeubles);
- 5) article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> (reformulation des deux premières phrases);
- 6) article 5, initial paragraphe 5 (suppression du paragraphe concernant les avis d'experts);
- 7) article 5, initial paragraphe 6 (nouveau paragraphe 5) (précision quant au secrétaire administratif).

En réaction aux observations du Conseil d'Etat, la commission parlementaire émet les réponses suivantes:

1) Observation générale relative à la forme de l'établissement public

Le Conseil d'Etat est d'avis que le choix pour le maintien de la forme de l'établissement public du Fonds serait judicieux, mais il redoute que la flexibilité voulue par un fonctionnement selon les règles du droit privé 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.

Le projet de loi prévoit en effet un contrôle très étroit. Ce contrôle étroit s'explique par deux sortes de considérations qu'il convient de mettre plus en avant.

Le Fonds est un établissement public existant, avec des structures internes, des méthodes et des défauts issus de son histoire. Contrairement à la situation en cas de création d'un nouvel établissement public, il s'agit de redresser des défauts préexistants, certains fortement ancrés, qui n'ont pu disparaître du jour au lendemain à la suite de la mise en place d'une gestion rigoureuse. Aussi, le contrôle étroit qu'il est prévu de mettre en place s'explique par le souci de rendre le Fonds apte aux exigences de l'avenir. Dans quelle mesure ce contrôle sera effectivement exercé dans toute sa rigueur dépendra de l'évolution future du Fonds. Du moins, la possibilité d'un tel contrôle doit être donnée.

D'autre part, il s'agit de faire en sorte que le Fonds puisse être considéré comme une entité in-house au regard du droit européen. Cette condition permet d'attribuer la mission que prévoit le projet gouvernemental, avec toutes les prérogatives en faveur du Fonds, notamment l'automatisme des compensations, sans s'exposer en aucune manière au reproche de n'avoir pas procédé à une mise en concurrence. C'est encore à cette condition que l'Etat pourra accorder d'autres missions au Fonds contre rémunération.

2) Observation générale relative au régime des employés du Fonds

Le Conseil d'Etat observe que la détermination des attributions des employés du Fonds, dans la mesure où elles pourraient être dérogatoires au droit commun et, le cas échéant, empiéter sur des compétences réservées par la loi à d'autres instances, auraient bien leur place dans un texte de loi.

Il convient de souligner que le projet gouvernemental n'envisage pas d'introduire un régime dérogatoire au droit commun.

3) Observation générale relative aux règles européennes

Le Conseil d'Etat se demande si le souci d'appliquer rigoureusement les règles européennes en matière d'aides d'Etat n'est pas aussi la conséquence d'une lettre adressée par la Direction générale de la 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.

La commission parlementaire constate que le système suivi jusqu'ici n'est manifestement pas conforme au droit européen. Aussi, l'option a été retenue de l'y rendre conforme. Le point de départ des textes proposés sont les règles actuellement applicables et non une demande de prise de position de la Commission de 2010 et la réponse qui y fut réservée à l'époque. En effet, dans la mesure où le Fonds remplit une mission de SIEG („service d'intérêt économique général“) au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, les aides d'Etat dont a besoin le Fonds sont admises et soumises aux conditions de la décision 2012/21/UE.

4) Observation générale relative à la compensation

Le Conseil d'Etat remarque que la Commission européenne serait 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'Etat au sens de l'article 106 (2), TFUE.

La commission parlementaire est d'avis qu'il faudrait plutôt faire référence à l'„aide au sens de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>, TFUE“. Il paraît difficile de trouver une réponse adéquate à cette question. Pour regrettable que ce soit, aucune compensation, suivant des paramètres conformes aux conditions Altmark, en particulier la quatrième, n'est à même de répondre aux besoins financiers du Fonds. Comme la mission de prestataire de services dans le domaine du logement social n'est pas confiée au Fonds à la suite d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation, pour être conforme à la quatrième condition Altmark, devrait être déterminé sur base d'une analyse

des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus. Or, force est de constater que les coûts du Fonds sont nettement plus élevés.

5) Observation générale relative à l'adoption d'une nouvelle loi

Le Conseil d'Etat est d'avis que plutôt que d'adopter une nouvelle loi, le législateur pourrait envisager d'incorporer des critères de compensation dans la loi en vigueur (la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) 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.

Quant à la suggestion du Conseil d'Etat de procéder à des changements de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, plutôt que d'adopter une nouvelle loi spécialement consacrée au Fonds, il échet de mettre en exergue que c'est à dessein que les auteurs du projet ont rejeté cette option. La loi de 1979 concernant l'aide au logement prévoit des aides à la construction d'ensembles, indépendamment de savoir quel promoteur public ou privé (soumis à conditions) réalise la construction.

Le paquet de réforme s'attache à incorporer dans un texte législatif ou réglementaire les critères de la compensation de service public à verser au Fonds. La commission parlementaire, par voie d'amendement, répond à l'opposition formelle du Conseil d'Etat (question de conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution) en intégrant dans le texte du projet de loi des dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public.

6) Observation générale relative à la jurisprudence Altmark

Le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet de loi feraient erreur de raisonnement, puisque ce qui serait visé par la quatrième condition Altmark serait le montant de la compensation à verser au Fonds, laquelle devrait être évaluée en fonction des coûts générés par une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée. Ce ne serait donc pas une condition à respecter par l'entreprise qui se voit attribuer la compensation, comme sembleraient l'estimer les auteurs. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à l'avis de la Chambre des salariés qui aurait fait une remarque allant dans le même sens.

La commission a peine à suivre le raisonnement du Conseil d'Etat. Le Fonds ne correspondant pas, ainsi que l'auraient montré les audits menés, au critère de l'entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée, ses coûts sont largement supérieurs. Par conséquent, il n'est pas en mesure de mener à bien ses tâches sans une compensation plus élevée, laquelle sera considérée comme aide d'Etat. Elle ne sera exemptée qu'aux conditions de la décision 2012/21/UE, auxquelles le paquet de réforme entend précisément donner suite.

7) Observation générale relative à la conception du logement

Le Conseil d'Etat remarque que les Pays-Bas auraient adopté (à l'époque) en matière de logement locatif une conception universelle du logement. Au Grand-Duché de Luxembourg, prévaudrait 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 connaîtrait la situation du logement au Luxembourg se rendrait à l'évidence que, vu les niveaux de prix, le revenu modeste rendant impossible l'accès au logement serait probablement plus élevé que le revenu modeste empêchant l'accès au logement dans d'autres pays de l'Union européenne.

La Commission du Logement partage cette observation. Cela étant, la qualification de SIEG pour la mission du Fonds du Logement ne fait pas de doute.

Dans l'affaire du logement social néerlandais – à l'époque universaliste –, la Commission européenne avait, en 2005, mis en doute la qualification de SIEG. Le Gouvernement néerlandais ayant pris des engagements tendant à modifier le système, la Commission décida de ne pas soulever d'objections. Le système d'aide au logement luxembourgeois, tel que prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se limitant tant pour la location que pour la vente à des groupes de la population qui sans cette aide éprouveraient des difficultés, sinon seraient confrontés à l'impossibilité de se procurer un logement sur le marché, il ne fait guère de doute que le Fonds se trouve chargé d'une mission de SIEG.

### En réponse aux remarques d'ordre formel du Conseil d'Etat

La commission parlementaire est d'accord pour suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat et d'écrire „européenne“ avec une lettre initiale minuscule à l'initial article 16 (article 24 selon la nouvelle numérotation) ainsi que d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“ dans l'ensemble du projet de loi.

#### Modifications au niveau de l'agencement des chapitres, sections et articles du texte

A noter encore que l'insertion dans le projet de loi de nouveaux chapitres, sections et articles, telle que décrite plus en détail par les propositions d'amendements, entraîne la nécessité d'adapter la numérotation des chapitres, sections et articles subséquents, ainsi que les références aux dispositions concernées.

\*

## II. EXAMEN DU TEXTE

### Chapitre I<sup>er</sup> – Statut juridique, missions et siège

#### Article 1<sup>er</sup>

##### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat relève que la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> est sans contenu normatif. Il propose 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“.“

La commission est d'accord avec cette proposition.

Elle suggère d'écrire „Fonds“ (avec un F majuscule) à tous les endroits où le texte désigne le „Fonds du Logement“.

##### Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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<sup>er</sup>, 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“.“

La commission parlementaire approuve cette vue, mais souhaite maintenir en fin d'alinéa la formulation „désigné ci-après par „le ministre““.

##### Paragraphe 3

Pour des raisons de précision, le Conseil d'Etat 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<sup>er</sup> de la loi précitée du 10 décembre 1975.

La commission parlementaire fait sienne la proposition de texte au niveau du paragraphe 3 de l'article sous rubrique.

##### Paragraphe 4

Sans observation.

L'article 1<sup>er</sup>, dans sa version modifiée, prendrait la teneur suivante:

„**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement de l'établissement public dénommé „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination „Fonds du Logement“, désigné ci-après par „le fonds“.



(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“.

~~(2) Le fonds est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative. Il est placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par „le ministre“.~~

(2) Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, **désigné** ci-après **par** „le ministre“.

~~(3) Le Fonds est géré dans les formes et selon les modalités du droit privé d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.~~

(4) Le siège du Fonds est à Luxembourg.“

#### *Article 2*

Le Conseil d'Etat 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 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par „la décision 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.

La commission parlementaire considère que l'exigence de définition claire du droit européen ne s'applique qu'aux obligations de service public pour lesquelles une compensation de service public est accordée. Or, selon l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> du texte du projet de loi, ce n'est que pour les missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> (location et vente sociale, suivant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement), qu'une compensation de service public est prévue.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le point 1 de ce paragraphe ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Quant au point 2 de ce paragraphe, le Conseil d'Etat 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 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'Etat 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“.

La commission parlementaire confirme que cette restriction est en effet voulue. Ce sont les seules opérations dans le domaine du logement social que le Fonds entreprend actuellement qui sont visées et il n'est pas prévu qu'il en entreprenne d'autres. Le mécanisme de compensation de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds a été conçu pour ces opérations auxquelles, d'ailleurs, il se réfère expressément. Il ne saurait être appliqué tel quel à d'autres opérations. Il est dès lors particulièrement important que le paragraphe en question reste inchangé.

Le Conseil d'Etat insiste aussi 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.

La Commission du Logement estime qu'il est satisfait à l'exigence de sécurité juridique, étant donné que les articles, rendant éligibles certaines personnes, sont indiqués dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et que le texte du projet de loi renvoie à cette loi. L'énumération des articles en question, outre qu'elle serait fastidieuse et nuirait à la lisibilité du texte, devrait, le cas échéant, être adaptée en cas d'ajouts ou de suppressions de dispositions dans ladite loi de 1979.

### *Paragraphe 2*

Dans son avis, le Conseil d'Etat a compris la nécessité pour le Fonds d'assurer le suivi social de ses locataires, sans pour autant empiéter sur celui assuré par d'autres services. Le Conseil d'Etat a néanmoins estimé que, 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.

En s'opposant formellement au libellé du paragraphe 2 dans sa teneur initiale pour raison de non-conformité aux exigences du droit de l'Union européenne, il a demandé 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.

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.“

La commission parlementaire est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat, mais propose d'adapter le texte dans le but de préciser la mission de suivi social.

### *Amendement 1 concernant l'article 2, paragraphe 2*

„(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.“

### *Commentaire*

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande de préciser cette mission. La Commission du Logement, dans sa majorité, propose de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat, mais de remplacer les termes „bonne entente“ par ceux de „cohabitation harmonieuse“, ainsi que de faire mention de l'aide au respect des obligations de locataire (telle que l'obligation d'user de la chose louée en bon père de famille résultant de l'article 1728 du Code civil).

### *Paragraphe 3*

A titre liminaire, le Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat constate que ces missions ne sont pas clairement définies. Il ne ressort plus particulièrement 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.

Le Conseil d'Etat 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.

***Amendement 2 concernant l'article 2, paragraphe 3***

Il est proposé de modifier comme suit l'article 2, paragraphe 3:

„(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.“

Commentaire

La commission parlementaire tient à préciser que les exigences du droit de l'Union européenne ne sont pas en jeu ici. Les missions envisageables ne sont pas nécessairement des missions de service public. D'autre part, selon le droit européen, l'attribution d'une mission de service public peut être faite notamment par des textes légaux ou réglementaires, mais également par convention. Si la rémunération – qu'il resterait à fixer, le moment venu – accordée pour ces missions était conforme aux critères Altmark, la qualification d'aide d'Etat serait à écarter.

Afin de répondre aux exigences du principe de spécialité des établissements publics consacré par l'article 108*bis* de la Constitution, et sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission parlementaire propose de compléter cette disposition et de préciser que les missions pouvant être confiées au Fonds doivent être en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général.

*Paragraphe 4*

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

Le texte est maintenu dans sa version initiale.

*Paragraphe 5*

Le Conseil d'Etat 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.

Tel qu'actuellement libellé, le texte permet une appréciation arbitraire du Fonds sur les situations dans lesquelles il entend exercer son droit de préemption. Si le texte devait donc être maintenu tel quel, le Conseil d'Etat ne **pourrait accorder la dispense du second vote**.

La commission parlementaire propose d'amender le texte.

***Amendement 3 concernant l'article 2, paragraphe 5***

Il est proposé de modifier comme suit l'article 2, paragraphe 5:

„(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. ~~Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.~~ Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités ~~à convenir~~ **à indiquer dans l'acte authentique de cession**.“

Commentaire

Le Conseil d'Etat estimant trop imprécise la deuxième phrase de ce paragraphe, la commission parlementaire propose de la supprimer pour éviter une opposition formelle. Il paraît d'ailleurs aller de soi qu'un établissement public puisse effectuer toutes opérations utiles ou nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le Conseil d'Etat exige encore, sous peine d'opposition formelle, que les conditions dans lesquelles le Fonds peut faire usage de sa faculté de préempter soient définies plus amplement. A cet égard, il convient de relever que le texte, tel que libellé initialement, ne confère pas au Fonds le droit d'exercer un droit de préemption à des conditions arbitraires, mais seulement à celles convenues au préalable.

Sachant que les pratiques doivent pouvoir évoluer et s'adapter en fonction de l'expérience et des réalités sociales, il vaut mieux ne pas figer les conditions du droit de préemption dans un texte de loi. Déjà à l'heure actuelle, les conditions de l'exercice du droit de préemption sont définies avec précision dans les actes de vente du Fonds. Plus particulièrement, la fixation du prix est prévue. Il est tenu compte notamment de la moins-value normale résultant de l'usure (et dont le taux est fixé dans l'acte), des moins-values extraordinaires dues à la faute ou à la négligence des occupants, etc., de sorte que tout exercice arbitraire du droit de préemption est exclu. Il est proposé d'insérer cette pratique dans le texte.

#### *Paragraphe 6*

Le Fonds est un établissement public jouissant de la personnalité morale. Il est donc superfétatoire, selon le Conseil d'Etat, d'indiquer que le Fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Le Conseil d'Etat propose donc de faire abstraction de la première phrase de cet alinéa.

La commission parlementaire suit le Conseil d'Etat pour dire qu'un „établissement public jouissant de la personnalité morale“ a un patrimoine propre dont il peut en principe disposer. Néanmoins, il reste tenu par son objet. Dans la mesure où cet objet consiste essentiellement en la location sociale et la vente sociale de logements avec emphytéose de la part terrain, la précision que le Fonds peut vendre des immeubles en dehors de tout projet de logement social – alors pourtant que ces immeubles ont en principe été acquis en vue d'un projet de logement social – peut paraître utile.

Vu la recommandation du Conseil d'Etat, il est cependant proposé de supprimer la phrase en question.

Il s'agit de réajuster le texte de la deuxième phrase et de 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.

L'hypothèse d'une cession d'immeubles en dehors des conditions des paragraphes 1<sup>er</sup>, 2 et 4 se trouvera incidemment mentionnée à l'article imposant le remboursement des aides et des dotations reçues pour ces immeubles.

#### *Amendement 4 concernant l'article 2, paragraphe 6*

La deuxième phrase, indiquant que dans l'hypothèse envisagée, les aides et les dotations reçues pour ces immeubles sont sujets à restitution, est sans lien direct avec les missions confiées au Fonds. Il est proposé, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat, d'en faire un article séparé (cf. nouvel article 16).

La commission parlementaire fait sienne cette vue.

#### *Paragraphe 7*

Le Conseil d'Etat considère que 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.

#### *Amendement 5 concernant le paragraphe 7 de l'article 2 qui deviendra l'article 30*

Il est proposé de faire un article séparé de l'initial paragraphe 7 de l'article 2 libellé comme suit:

„(7) „Art. 30. L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.“

#### *Commentaire*

Cette disposition ne reflétant en effet pas une mission du Fonds, il est proposé, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat, d'en faire un article séparé et d'y consacrer un chapitre séparé intitulé „Droits exclusifs et spéciaux“ (cf. nouveau chapitre VII).

Remarque concernant la numérotation des paragraphes de l'article 2

Les paragraphes 6 et 7 de l'article 2 seraient dès lors supprimés. Par conséquent, l'actuel paragraphe 8 deviendrait le paragraphe 6.

*Paragraphe 8 (ancien, paragraphe 6 selon la nouvelle numérotation)*

Selon le paragraphe 2 de l'article 2 de la décision 2012/21/UE, 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. Le Conseil d'Etat constate que 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.

Le Conseil d'Etat estime que la disposition sous avis viole la décision 2012/21/UE et doit, dès lors, **sous peine d'opposition formelle**, être modifiée.

La commission parlementaire souhaite répondre que la décision 2012/21/UE prévoit une durée maximale de mission pour un SIEG de dix ans. Elle fait exception à cette règle „dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une durée plus longue, conformément aux principes comptables généralement admis“ (article 2, paragraphe 2). Rien n'empêche dans ce cas de prévoir une durée supérieure et, sous le régime de la décision 2012/21/UE, ce choix ne doit pas être justifié. C'est seulement sous le régime dit de l'Encadrement – lequel ne trouve pas à s'appliquer dans le cas présent – que toute durée du mandat de SIEG doit être justifiée. Il est renvoyé à cet égard au „DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION“ – Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de „marchés publics“ et de „marché intérieur“<sup>1</sup>.

Il ne fait pas de doute que la durée d'amortissement d'un logement est supérieure à 10 ans. Dans la mesure où en raison des contraintes du génie civil, différents taux d'amortissement sont applicables aux différents éléments de construction d'un immeuble, il paraît artificiel de se baser sur la durée résultant de l'application d'un de ces taux pour fixer la durée de la mission de service public du Fonds. En revanche, étant donné que le Fonds conclut des contrats de vente avec emphytéose sur la part terrain pour une durée de 99 ans, cette durée paraît appropriée pour fixer la durée de la mission de service public accordée au Fonds, sachant que cette durée peut à tout moment être raccourcie par une modification législative. Il est dès lors proposé de garder la durée de 99 ans pour la mission de service public du Fonds.

***Amendement 6 portant sur le paragraphe 8 ancien de l'article 2 qui devient le paragraphe 6***

Il est proposé de compléter comme suit l'article 2, initial paragraphe 8 (nouveau paragraphe 6):

„~~(8)~~ **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.“

Commentaire

Suite à la suppression de l'initial paragraphe 7 de l'article 2 indiquant l'intitulé complet de la décision de la Commission du 20 décembre 2011, ledit intitulé devrait être renseigné à l'initial paragraphe 8 (nouveau paragraphe 6).

<sup>1</sup> JO C du 11 janvier 2012, pp. 8 et s.

L'article 2 tel que modifié prendrait alors la teneur suivante:

- „**Art. 2.** (1) Le Fonds a pour missions:
1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
  2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
    - (2) La mission prévue au paragraphe 1, point 1, comprend le suivi social des locataires.
    - (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.
    - (2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin **de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble** et l'intégrité du patrimoine immobilier.
    - (3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.
    - (3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.
    - (4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le Fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.
    - (5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir.
    - (5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le Fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir **à indiquer dans l'acte authentique de cession**.
    - (6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.
    - (7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

(8) **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.<sup>66</sup>

### Article 3

Toujours dans l'idée de permettre au Fonds de réaliser au mieux ses missions, le Fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir, par exemple, de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observations relatives à cet article.

La commission maintient le texte initial:

„**Art. 3.** Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“

### Article 4

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat note qu'un représentant du Syvicol figurera dorénavant parmi les membres du conseil d'administration. Il considère que la présence d'un représentant des villes et communes est effectivement fort utile.

La Commission du Logement, notant que le texte ne fait pas référence à la représentation équitable des deux sexes au sein du conseil d'administration, suggère à l'unanimité de compléter l'article 4 en conséquence.

#### **Amendement 7 concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>**

Il est proposé de compléter comme suit l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>:

„**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de Commerce, un sur proposition de la Chambre des Métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. **La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible, équilibrée, de membres des deux sexes.**“

#### Commentaire

Afin de refléter les objectifs du Gouvernement en matière d'égalité des chances, il est proposé de compléter l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, par une deuxième phrase consacrée à la représentation de membres des deux sexes dans la composition du conseil d'administration. A cet égard, il convient encore de relever que les nominations de membres du conseil d'administration n'interviennent pas toutes sur proposition d'un membre du Gouvernement, de sorte que le Gouvernement ne peut pas s'engager quant à la totalité des nominations.

#### Paragraphe 2

Ce paragraphe vise les incompatibilités entre certaines fonctions et la qualité de membre du conseil d'administration. Le Conseil d'Etat 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.

Les paragraphes 2 et 3 restent inchangés par rapport à leur libellé initial.

#### *Paragraphe 4*

Le délai de six mois pour pourvoir au remplacement d'un membre du conseil d'administration dont le mandat est venu à terme paraît anormalement long au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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.

La commission est d'accord avec le Conseil d'Etat.

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'Etat demande qu'il soit fait abstraction de cette disposition qui est susceptible d'une double interprétation. 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'Etat 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'Etat se **doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel**.

La commission parlementaire adopte l'amendement ci-dessous pour répondre aux observations du Conseil d'Etat.

#### ***Amendement 8 concernant l'article 4, paragraphe 4***

Il est proposé de modifier comme suit l'article 4, paragraphe 4:

„(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement  ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~  par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.“

#### Commentaire

Il peut en effet être fait abstraction, comme le suggère le Conseil d'Etat, de l'indication d'un délai de six mois pour remplacer un membre du conseil d'administration.

D'autre part, cependant, il paraît strictement nécessaire que le conseil d'administration puisse siéger et valablement délibérer même en cas de vacance de poste, ceci sous réserve bien sûr du quorum de présence prévu à l'article 5, paragraphe 4. Le raisonnement du Conseil d'Etat, selon lequel le texte du projet de loi présenterait une „contradiction flagrante“, paraît difficile à suivre. Une ou plusieurs vacances au conseil d'administration ne sauraient avoir pour effet que le quorum de présence ne soit pas rempli, toute vacance ayant pour effet de réduire le quorum (la moitié des membres) de moitié. Afin, cependant, de rencontrer la remarque du Conseil d'Etat quant à une opposition formelle, il est proposé de préciser qu'en cas de vacance, le conseil d'administration ne saurait siéger et délibérer valablement qu'à condition de respecter le quorum prévu au paragraphe 4.



La commission parlementaire propose encore d'ajouter un passage pour préciser que seulement les fonctionnaires et les employés de l'Etat qui sont nommés au conseil d'administration sur proposition d'un membre du Gouvernement sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions.

Dans sa version amendée l'article 4 se lirait comme suit:

## **„Chapitre II. – Organes et fonctionnement**

### *Section 1<sup>re</sup>. – Conseil d'administration*

**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de Commerce, un sur proposition de la Chambre des Métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. **La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible, équilibrée, de membres des deux sexes.**

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement  ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~ par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.“

#### *Article 5*

Cette disposition règle les modalités des réunions du conseil d'administration.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat 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.“

La commission est d'accord avec la reformulation des deux premières phrases.

##### *Paragraphes 2 et 3*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat. Les textes restent inchangés.

##### *Paragraphe 4*

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

La commission parlementaire souhaite y apporter une réponse en amendant le paragraphe 4 de l'article 5.

#### ***Amendement 9 concernant l'article 5, paragraphe 4***

Il est proposé de modifier comme suit l'article 5, paragraphe 4:

„(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.“

#### Commentaire

Cette proposition d'amendement découle de la proposition d'amendement 8. Il paraît évident que les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents. Même si le texte ne le précise pas *expressis verbis*, il semble difficilement admissible que la faculté de vote soit étendue à des personnes qui ne participent pas à la réunion du conseil d'administration. De ce fait, les personnes assistant aux réunions du conseil d'administration par conférence en ligne (conférence vidéo ou similaire) seraient exclues des délibérations.

#### *Paragraphe 5*

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

La commission est d'accord avec la suppression du paragraphe concernant l'avis d'experts.

#### *Paragraphe 6 initial devenant le paragraphe 5*

Il ne résulte pas du texte actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, 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'Etat 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.“

La commission est d'accord pour apporter au niveau du paragraphe 6 initial (devenant le nouveau paragraphe 5 suite à la suppression du paragraphe 5 initial), les précisions souhaitées quant au secrétaire administratif.

Dans sa version amendée, l'article 5 se lirait comme suit:

~~„Art. 5. (1) 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. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.~~

(1) 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. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

~~(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.~~

~~(6)~~ (5) Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif ne participe ni aux discussions, ni au vote. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions ni au vote.<sup>2</sup>

#### Article 6

Le *paragraphe 1<sup>er</sup>* de l'article 6 est resté sans observations de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire maintient le texte initial.

#### Paragraphe 2

Si le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition enlèverait toute autonomie décisionnelle au Fonds et propose d'en faire abstraction, la commission parlementaire partage l'avis que le Ministre du Logement doit avoir un large droit de regard sur les décisions du Fonds. La Commission du Logement souhaite dès lors maintenir le texte initial.

#### Paragraphe 3

Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, point 1 (ROI – audit interne)

Le Conseil d'Etat observe qu'il serait à supposer que les règles gouvernant le contrôle et l'audit interne du Fonds ne sont pas arrêtées 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.

La commission parlementaire donne à considérer que les normes internationales en matière d'audit interne dans le secteur public prévoient justement l'établissement d'une „charte d'audit interne“<sup>2</sup>. Il s'agit d'„un document officiel qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités de cette activité. La charte définit la position de l'audit interne dans l'organisation; autorise l'accès aux documents, aux personnes et aux biens, nécessaires à la réalisation des missions; et définit le champ d'activités d'audit interne“<sup>3</sup>. Pour un exemple, il est renvoyé à la charte d'audit interne du CNRS français<sup>4</sup>. Les auteurs du projet de loi ont eu ce type de document à l'esprit.

Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, point 2 (ROI – comptes séparés)

Le Conseil d'Etat observe que les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement des comptes séparés seraient définis par la science comptable. Il n'appartiendrait pas au conseil d'administration de les indiquer.

La commission parlementaire tient à préciser que l'article 6, paragraphe 3, point 2, doit être lu avec l'initial article 17, paragraphe 2, relatif aux comptes séparés auquel il se réfère. Le troisième alinéa de l'initial article 17, paragraphe 2, (nouvel article 25, paragraphe 2) se lit comme suit:

„L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.“

2 Norme 1000 des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'IIA: „La mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne doivent être formellement définis dans une charte d'audit interne, être cohérents avec la définition de l'audit interne, le Code de Déontologie, ainsi qu'avec les Normes. Le responsable de l'audit interne doit revoir périodiquement la charte et la soumettre à l'approbation de la direction générale et du Conseil“ (Cf. IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), „Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne“, Edition 2013, p.75, [www.ifaci.com/uploads/ifa/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/ifa/ani_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf)).

3 IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), „Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne“, Edition 2013, p. 75, [www.ifaci.com/uploads/ifa/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/ifa/ani_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf). Voir également, „Contrôle et audit interne: Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public“, Rapport établi à l'occasion du 50e anniversaire de l'OCDE, 2011, p. 5 [www.oecd.org/governance/47638948.pdf](http://www.oecd.org/governance/47638948.pdf).

4 [http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte\\_audit\\_interne\\_CNRS.pdf](http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte_audit_interne_CNRS.pdf).

Mêmes si ces règles paraissent de bon sens, et ainsi que l'écrit le Conseil d'Etat „évidentes en matière de science comptable“, il est certainement indiqué de les faire figurer dans le texte de loi concernant spécifiquement le Fonds. Ainsi, la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financière entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>5</sup> – où précisément ces règles sont énoncées – impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés les respecte<sup>6</sup>. Ces dispositions impliquent l'obligation de définir clairement les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis. Selon l'article 6, paragraphe 3, point 2, il appartient au conseil d'administration de les énoncer dans le règlement interne à approuver par le ministre de tutelle.

Ainsi, la commission parlementaire ne saurait partager l'observation du Conseil d'Etat que „les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement des comptes séparés sont définis par la science comptable“. En cette matière, la comptabilité laisse en effet des choix qu'il incombe au conseil d'administration de préciser.

#### *Amendement 10 concernant l'article 6, paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de cette disposition, le conseil d'administration ayant les prérogatives d'adopter à tout moment un règlement d'ordre intérieur.

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3:

„(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**: (...)“

#### Commentaire

Cette disposition prescrit le contenu du règlement interne à adopter par le conseil d'administration du Fonds sous l'approbation du ministre. Dans la mesure où la plupart de ces points ne sont pas ou insuffisamment traités dans l'actuel règlement interne, il peut paraître utile que la loi précise le contenu minimal du règlement d'ordre intérieur. D'autre part, la cohérence et la lisibilité de la loi s'en trouvent augmentées. De plus, la loi indiquant les points à traiter, les allers-retours du projet de règlement entre le conseil d'administration et le ministre de tutelle envisagés par le Conseil d'Etat sont évités. Dans un souci de clarté, il est proposé de préciser expressément que le paragraphe 3 prévoit uniquement le contenu minimal du règlement d'ordre intérieur, c'est-à-dire que d'autres sujets pourraient également y être traités.

L'article 6, paragraphe 3, point 2, doit être vu en relation avec l'article 17 ancien (25 nouveau) concernant la tenue des comptes du Fonds.

Au vu des modifications de la numérotation des articles résultant des amendements proposés, la référence à l'article 17, paragraphe 2, doit être adaptée.

#### *Amendement 11 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 3*

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3, point 3:

„3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**; (...)“

#### Commentaire

La commission parlementaire propose de suivre le Conseil d'Etat observant que les règles à suivre en matière de marchés publics sont imposées par la législation en la matière et propose dès lors d'apporter une précision à cet égard.

#### *Amendement 12 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 8*

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3, point 8:

„8. **définit le suivi social fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2; (...)“

<sup>5</sup> JO L 318 du 16 novembre 2006, p. 17.

<sup>6</sup> Article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive.

## Commentaire

Cette proposition d'amendement est en relation avec la proposition d'amendement 1 de l'article 2, paragraphe 2.

La commission parlementaire est d'accord avec ces propositions d'amendement d'ordre rédactionnel jugées nécessaires pour rendre les dispositions plus précises.

Il est également renvoyé à la remarque générale concernant les audits.

Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, points 10 et 11 (ROI – attributions de logements)

Le Conseil d'Etat relève encore que le règlement d'ordre intérieur prévoirait, sous les points 10 et 11 de l'article, paragraphe 3, 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 seraient d'ores et déjà indiqués dans l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi. Il ne pourrait pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

Il convient de distinguer entre les conditions d'éligibilité et les critères d'attribution. Il s'ensuit que le règlement interne ne pourra modifier les critères d'éligibilité prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution. Il arrive cependant régulièrement que le nombre d'intéressés éligibles dépasse celui des logements à attribuer. C'est cette situation que vise l'article 6, paragraphe 3, points 10 et 11.

Il est dès lors proposé de garder le texte intact.

L'article 6 tel qu'amendé se lirait comme suit:

„**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du Fonds. Il définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**:

1. précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article **25**, paragraphe 2;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
6. fixe les droits et devoirs du personnel;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
8. définit le suivi social **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.“

## Article 7

Sans observation de la part du Conseil d'Etat

La commission garde le texte initial.

„**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du Fonds.“

*Intitulé de la section II du chapitre II et article 8*

**Amendement 13 concernant l'intitulé de la section II du chapitre II**

Il est proposé de modifier comme suit l'intitulé de la section II du chapitre II:

**„Section II. – Le Président Représentation“**

Le Conseil d'Etat considère que „*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 I<sup>er</sup> de la loi en projet*“.

La commission parlementaire rejoint le Conseil d'Etat dans son avis que les paragraphes 2 à 4 n'ont pas leur place dans l'unique article de la section II intitulée „Le président“ (du chapitre II intitulé „Organes et fonctionnement“). Cependant, plutôt que de les faire figurer dans un article à part, il est proposé de changer l'intitulé de l'initiale section II en „Représentation“ et de maintenir l'article 8 dans sa version initiale.

A cet égard, il s'agit encore de relever que le conseil d'administration est convoqué par le président, qui dirige les débats, mais sa fonction ne diffère pas fondamentalement de celle des autres membres du conseil d'administration. Comme tous les membres du conseil d'administration, il reste révocable *ad nutum*.

La participation du Fonds à l'exercice de la puissance publique reste tout au plus très accessoire. Ainsi que le tribunal administratif l'a retenu dans un jugement du 8 juin 2016, „*il n'existe aucune obligation d'être fonctionnaire pour être nommé membre ou président d'un tel comité-directeur [le comité-directeur du Fonds du Logement ou du Fonds d'assainissement de la cité Syrdall] et que le fait de bénéficier d'une nomination afférente n'est pas de nature à faire bénéficier lesdits membres et présidents de la qualité de fonctionnaire*“<sup>7</sup>.

Le libellé de l'intitulé et de l'article 8 se liraient comme suit:

*Section II. – Le Président Représentation*

„**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le Fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le Fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le Fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du Fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le Fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du Fonds.“

*Article 9*

Observation relative à l'article 9 (direction)

L'article donne des détails sur l'organisation de la direction du Fonds.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du texte 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'Etat 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.

En raison de l'historique du Fonds, les auteurs du projet de loi ont proposé une direction tricéphale.

Quant au statut de la direction, il s'agit encore de rappeler l'article 62 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui dispose que „*le fonds est autorisé à engager des employés dont les conditions d'engagement et de rémunération sont déterminées par règlement grand-ducal*. Il

<sup>7</sup> Jugement du tribunal administratif du 8 juin 2016, n° 36254 du rôle, page 14.

*peut en outre demander le détachement de fonctionnaires et d'employés de l'Etat dont les rémunérations sont remboursables au Trésor*“. Le régime de droit privé proposé par l'article 9 ne constitue donc pas en lui-même une innovation. Le texte proposé innove essentiellement en ce qu'il prévoit formellement une direction soumise au pouvoir hiérarchique du conseil d'administration.

Il convient de souligner que le Fonds, en dépit d'obligations de service public, reste un acteur sur le marché de l'immobilier et qu'il se doit d'agir suivant des critères de rentabilité économique, ceci tout particulièrement pour la partie de son activité qui ne fait pas l'objet de compensations de service public.

La commission parlementaire estime, dans sa majorité, que trois membres permettent d'assurer une meilleure gouvernance du Fonds qu'une direction bicéphale.

Pour parer à toute insécurité juridique concernant le droit pour les membres de la direction de siéger au conseil d'administration, il est proposé d'ajouter une précision au paragraphe 4 de l'article 9.

***Amendement 14 concernant l'article 9, paragraphe 4 nouveau***

Il est proposé de compléter l'article 9 par un paragraphe 4 libellé comme suit:

„(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.“

*Commentaire*

Il paraît judicieux de préciser que les membres de la direction ne peuvent pas être membres du conseil d'administration du Fonds. Cette exclusion est dans l'esprit du projet de loi visant à instaurer des structures de gouvernance claires excluant un mélange des compétences et des devoirs professionnels.

Après modification, le texte de l'article 9 se lirait comme suit:

*„Section III. – Le directeur*

**Art. 9.** (1) La direction du Fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du Fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du Fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le Fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du Fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du Fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

**(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.**

*Article 10*

Le Conseil d'Etat note que le projet de loi sous rubrique introduit la désignation d'un commissaire du Gouvernement pour le Fonds. Le Gouvernement ayant déclaré prioritaire la politique du logement,

une information régulière du ministre de tutelle sur les activités du Fonds assurée par le commissaire du Gouvernement s'impose en conséquence. Le commissaire du Gouvernement surveille plus particulièrement la mise en œuvre du plan quinquennal mentionné à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Au sujet du commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat réitère sa prise de position formulée dans ses avis antérieurs (doc. parl. n° 5125, 6283, 6420 et 6527), 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 y afférentes.

La commission parlementaire note que le résultat de l'audit mené par PwC plaide en faveur du maintien des dispositions prévoyant un commissaire du Gouvernement. Elle décide de maintenir le texte.

Il est proposé d'apporter une correction d'ordre légistique. Il y a en effet lieu d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“ dans le corps du texte de l'article 10 (1):

Le texte prend le libellé suivant:

*„Section IV. – Le commissaire du Gouvernement*

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désespérer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.“

*Article 11*

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé de l'attribution d'une indemnité supplémentaire pour les agents de l'Etat amenés à assister aux réunions visées pendant leur temps de travail normal.

La commission parlementaire donne à considérer que la tâche de commissaire de Gouvernement implique des responsabilités supplémentaires s'ajoutant à celles normalement assumées par le fonctionnaire concerné, ainsi qu'une disponibilité accrue. Les réunions du conseil d'administration ne se tiennent pas nécessairement pendant les heures de service. De même, la préparation de ces réunions pourra demander des travaux en dehors des heures de service.

La commission décide de garder le texte dans sa teneur initiale.

**„Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.“

*Article 12*

A l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du Fonds sont des contrats de louage de service de droit privé régis par le Code du travail.

Sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

La commission décide de garder le texte dans sa teneur initiale.

**„Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au Fonds par un contrat de louage de services de droit privé.“

*Article 13*

Sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.



L'article 13 reste inchangé par rapport au texte initial.

„**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du Fonds, lui sont remboursées par ce dernier.“

#### Article 14

Le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction du paragraphe 3 de l'article 14 qui serait superfétatoire, l'énumération des personnes liées par le secret professionnel visée par l'article 458 du Code pénal n'étant pas limitative.

La commission parlementaire donne à considérer que la question de savoir qui sont les personnes visées par l'article 458 du Code pénal donne encore régulièrement lieu à des débats devant les juridictions et que les réponses qui y sont réservées ne sont pas toujours évidentes.

La commission parlementaire constate que, dans un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 26 novembre 2009 (n° 3423/2009), „*Le Tribunal observe que l'article 458 du Code pénal astreint au secret professionnel notamment les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens et sages-femmes, mais au-delà également „toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie“.*

*Dès lors, l'énumération de l'article 458 du Code pénal visant les personnes liées par le secret professionnel n'est pas limitative et les termes „état ou profession“ sont assez larges pour embrasser l'exercice d'autres fonctions, lorsque leurs titulaires sont les confidentiels obligés et nécessaires de secrets qu'on leur confie (CSJ, 17 décembre 1955, Pas. 16, 409).(...).“*

La commission estime que cet exemple montre qu'il est préférable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de ne pas supprimer le paragraphe en question.

Il est proposé d'apporter une correction d'ordre légistique au paragraphe 2. Il y a lieu d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“. Le paragraphe 2 se lirait comme suit:

„Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.“

L'article 14 se lira dès lors comme suit:

„**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du Fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.“

#### ***Amendement 15 concernant l'insertion d'un nouveau chapitre IV intitulé „Compensation de service public“ et comportant la section I. dont l'intitulé est libellé „Composantes de la compensation de service public“***

(La numérotation des articles, chapitres et sections subséquentes devra être adaptée en conséquence.)

#### Commentaire

Il est proposé d'insérer le nouveau chapitre IV traitant de la compensation de service public.

Afin d'assurer la conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution et sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de faire figurer dans le texte du projet de loi les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement. Il est proposé de réunir ces dispositions dans un nouveau chapitre IV, intitulé „Compensation de service public“, comportant trois sections. La section I. (articles 15 et 16) est intitulée „Composantes de la compensation de service public“. Les articles 17- 19 feront partie d'une section II. intitulée „Dotations couvrant une

partie de l'acquisition de terrains“, alors que les articles 20-23 seront compris dans une section III. intitulée „Compensation des déficits d'exploitation“.

#### *Article 15*

Le Conseil d'Etat **s'oppose formellement** à la disposition qui prévoit que le Fonds perçoit une compensation à charge du budget de l'Etat 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'Etat rend attentif au fait que l'article 99 de la Constitution réserve les charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice à la loi.

Outre les compensations de service public, le Fonds perçoit également les aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi du 25 février 1979. Bien que ces aides doivent en principe être continuées aux acquéreurs éligibles, il n'empêche qu'elles procurent indirectement un avantage au Fonds et, dès lors, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat en sa faveur. Il convient donc d'en faire mention, conformément à ce qu'exige l'article 4, c) de la décision 2012/21/UE.

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

Afin d'assurer la conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution, il est proposé de faire figurer dans le texte de loi les dispositions du projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

A cet effet, il est proposé de réunir ces dispositions sous un nouveau chapitre IV, intitulé „Compensation de service public“.

#### Commentaire concernant l'article 15

La compensation de service public se compose de deux éléments, à savoir des dotations couvrant une partie du prix de l'acquisition ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange, et d'une compensation des déficits d'exploitation.

Le prix du terrain donné en échange par le Fonds ayant fait l'objet d'une dotation au moment de son acquisition, il suffit, pour déterminer la dotation en cas d'échange de terrains, de tenir compte de la soulte à régler, le cas échéant, par le Fonds.

#### *Amendement 16 concernant l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>*

Il est proposé de modifier comme suit l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>:

„**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal **qui comporte deux éléments:**

- 1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**
- 2. une compensation des déficits d'exploitation.**“

#### Commentaire

Ces adaptations textuelles s'imposent suite à la proposition d'insérer dans le projet de loi les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

#### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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.

La Commission du Logement propose de maintenir la version actuelle du texte, au motif que l'énumération des articles en question, outre qu'elle serait fastidieuse et nuirait à la lisibilité du texte, devrait, le cas échéant, être adaptée en cas d'ajouts ou de suppressions de dispositions dans la loi de 1979.

Le Conseil d'Etat note encore que les aides reçues au titre d'aides à la construction d'ensembles devraient être prises en compte, dans la mesure où elles constitueraient une aide étatique de la compensation de service public qui serait attribuée en définitive au Fonds par application des règles de calcul d'une telle compensation.

La commission parlementaire partage l'avis du Conseil d'Etat que la prise en compte de ces aides s'impose. Aussi, les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal concernant la compensation de service public en tiennent compte, tant pour la détermination provisoire ou définitive des dotations relatives à l'acquisition de terrains (initiaux articles 2, 3 et 4) que pour la compensation des déficits d'exploitation (voir en particulier l'initial article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>)<sup>8</sup>, qui devient l'article 21 nouveau du présent projet de loi.

### *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<sup>er</sup> 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'Etat 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. Le Conseil d'Etat suggère un libellé moins restrictif.

### **Observation relative à l'article 15, paragraphe 3 (compensation de service public)**

La commission parlementaire estime que dans la mesure où il est désormais proposé d'insérer dans la loi les dispositions figurant actuellement au projet de règlement grand-ducal concernant les compensations de service public, l'étendue des deux volets de la compensation de service public (d'une part, les dotations couvrant une partie du prix d'acquisition, d'autre part, la compensation des déficits d'exploitation) ne devrait plus faire de doute.

Suivant ces dispositions, est implicitement couvert le déficit d'exploitation des activités de vente avec emphytéose et de location bénéficiant des aides prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se dégageant des comptes séparés tenus suivant des principes de comptabilité analytique. En effet, les comptes séparés, ainsi tenus, comprennent l'ensemble des frais se rapportent à ces activités.

L'article 15, dans sa version amendée, se lirait comme suit:

„**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal **qui comporte deux éléments:**

- 1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**
- 2. une compensation des déficits d'exploitation.**

<sup>8</sup> „Le montant de la compensation prévue à l'article 5 [article 20 du projet de loi] est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction [...] des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“

(2) Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“

***Amendement 17 concernant l'insertion d'un nouvel article 16***

Le Conseil d'Etat avait proposé de prévoir qu'en cas d'une aliénation d'un bien, les aides et les dotations reçues pour ces immeubles soient sujets à restitution. Il est proposé de suivre la suggestion du Conseil d'Etat et de couvrir l'hypothèse dans un article séparé.

Le nouvel article 16 serait libellé comme suit:

**„Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:**

- 1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20;**
- 2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;**
- 3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;**
- 4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.“**

Commentaire

Ce nouvel article traite à part, conformément à l'observation du Conseil d'Etat (ad article 2, paragraphe 6), des éventuelles restitutions à effectuer par le Fonds. Il reprend les dispositions de l'article 4, paragraphe 4 de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

Dans ce contexte, il se doit de relever que cet article traite incidemment de la cession d'immeubles par le Fonds, la suppression de l'initial paragraphe 6 de l'article 2 du projet de loi ayant été proposée suite à l'observation en ce sens du Conseil d'Etat.

Afin d'éviter une surcompensation, le Fonds doit effectuer un remboursement à la trésorerie de l'Etat en cas d'aliénation de terrains. Comme le terrain n'a pas reçu la destination à laquelle il était destiné au départ, le montant de la dotation et de l'aide à l'acquisition réglé, augmenté, le cas échéant, de la plus-value correspondante éventuelle, doit retourner à l'Etat. Le produit de la vente revient à l'Etat dans la proportion dans laquelle le Fonds a touché des aides et des dotations au moment de l'acquisition. En cas de moins-value, le montant à retourner par le Fonds est inférieur à ce qu'il a touché au moment de l'acquisition. Si le Fonds devait retourner la totalité de la dotation et de l'aide qu'il a touchées, le montant de la moins-value devrait entrer dans le calcul du déficit à compenser, conformément aux articles 20 et suivants. En cas d'aliénation d'un terrain acquis avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, la totalité du prix de vente ou, le cas échéant, de la soulte touchée par le Fonds, revient à l'Etat.

***L'amendement 18*** prévoit l'insertion de **nouveaux articles 17 à 23** (correspondant aux articles 2 à 8 de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement). Les articles 17-19 feront partie d'une **section II.** intitulée „Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains“, alors que les articles 20-23 seront compris dans une **section III.** intitulée „Compensation des déficits d'exploitation“.

*„Section II. – Dotations couvrant une partie de l’acquisition de terrains*

Art. 17. La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d’être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement du prix de terrains acquis par le Fonds en vue:

1. de réaliser des projets remplissant les conditions d’octroi des aides prévues à l’article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;
2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement.

Art. 18. (1) Le montant des dotations prévues à l’article 17 fait l’objet d’une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d’acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d’ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l’aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l’année d’acquisition en question.

Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:

$$CCP = (RM_3 \times RM_1 \times 0,5) + (RM_4 \times RM_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants:

1. le rapport moyen (RM<sub>1</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l’activité de vente visée à l’article 17, point 1, (SVS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l’ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l’expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_1 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SV_{a-4} + SV_{a-3} + SV_{a-2})};$$

2. le rapport moyen (RM<sub>2</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l’activité de location visée à l’article 17, point 2, (SLS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l’ensemble des lots destinés à la location (SL), l’expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_2 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SL_{a-4} + SL_{a-3} + SL_{a-2})};$$

3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l’activité de vente visée à l’article 17, point 1, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l’ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l’article 17, points 1 et 2, l’expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_3 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})};$$

4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l’activité de location visée à l’article 17, point 2, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l’ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l’article 17, points 1 et 2, l’expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_4 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}.$$

(3) En cas d’acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d’acquisition, diminué de la valeur de la construction.

(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d’une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.

Art. 19. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldés sans retard.

(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.

(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, point 2.

### *Section III. – Compensation des déficits d'exploitation*

Art. 20. La compensation de service public allouée au Fonds, comprend également:

1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1;
2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 17, point 2.

Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.

(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.

Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.

(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 17, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du Fonds.

(3) Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.

Art. 23. Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat."

### Commentaire des articles 17 à 23

La compensation de service public se compose de deux éléments, à savoir des dotations couvrant une partie du prix de l'acquisition ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange, et d'une compensation des déficits d'exploitation.

Le prix du terrain donné en échange par le Fonds ayant fait l'objet d'une dotation au moment de son acquisition, il suffit, pour déterminer la dotation en cas d'échange de terrains, de tenir compte de la soulte à régler, le cas échéant, par le Fonds.

#### Commentaire

Cette proposition d'amendement découle de **l'amendement 16** visant à ce que le cadrage normatif essentiel de la compensation de service public soit spécifié dans le projet de loi.

Il est encore proposé d'apporter une précision à l'initial article 6, paragraphe 2 du texte de l'initial projet de règlement grand-ducal, lequel deviendrait le nouvel article 21, paragraphe 2 du projet de loi. (Cette proposition d'amendement est soulignée deux fois.) Cette proposition d'amendement est motivée comme suit:

L'exclusion des provisions pour réparations des amortissements et des autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds.

Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est proposé de l'amender en ajoutant une phrase à l'initial article 6, paragraphe 2 du texte de l'initial projet de règlement grand-ducal, lequel deviendrait le nouvel article 21, paragraphe 2 du projet de loi.

L'exclusion de ces derniers postes s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal. Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est d'ajouter à **l'article 21, paragraphe 2**, in fine une phrase.

Les frais en relation avec les actes de vente dans lesquels le Fonds agit comme acquéreur entreront dans les comptes séparés des activités de vente avec emphytéose et de location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dans la mesure où ils se rapportent à ces activités.

#### *Article 17 nouveau*

L'activité de location et l'activité de vente du Fonds bénéficient d'une dotation servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par des aides à la construction d'ensembles, prévues par le chapitre 3 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, pour l'acquisition de terrains.

#### *Article 18 nouveau*

Dans un premier temps, avant de connaître les détails des projets à réaliser sur les terrains en cause, les dotations pour l'acquisition de terrains prévues à l'article 17 sont fixées et libérées provisoirement. Cela permet d'éviter que le Fonds ne doive faire appel à des emprunts importants pour une durée assez longue et payer les intérêts correspondants aux établissements de crédit. Afin de répondre au mieux aux besoins de compensation réels du Fonds et d'éviter toute surcompensation, les paramètres du calcul des dotations provisoires sont basés sur des rapports moyens atteints par le Fonds au cours d'une période de référence se situant dans un passé récent.

Les dotations sont uniquement destinées à compenser une part du prix d'acquisition des terrains et non des constructions éventuelles se trouvant sur les terrains en cause.

L'exemple suivant illustre le calcul du coefficient de compensation provisionnel. Les rapports entre surfaces correspondent à de simples hypothèses de calcul choisies au hasard.

#### Calcul du coefficient de compensation provisionnel en 2020

Soit un terrain acquis par le Fonds au prix de 10 en 2020.

Les moyennes en 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) des surfaces des lots achevés, cédés ou prévus pour être cédés par vente avec bail emphytéotique bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains rapportés à l'ensemble des ventes avec bail emphytéotique sur la part de terrain sont les suivantes:

2016: 70% des surfaces

2017: 80% des surfaces

2018: 75% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 75% des surfaces.

Les moyennes des surfaces achevées au cours des années 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) destinées à la location sociale, bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains, rapportés à l'ensemble des projets de location achevés sont les suivantes:

2016: 80% des surfaces

2017: 90% des surfaces

2018: 85% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 85% des surfaces.

Les proportions moyennes entre surfaces achevées destinées à la vente avec bail emphytéotique et celles destinées à la location sociale sont les suivantes:

2016: 35% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 65% des surfaces pour la location sociale

2017: 50% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 50% des surfaces pour la location sociale

2018: 41% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 59% des surfaces pour la location sociale

Il en résulte une proportion moyenne sur les trois années de 42% de surfaces pour la vente avec emphytéose et de 58% de surfaces pour la location sociale

Détermination du coefficient de compensation provisionnel en cas d'acquisition d'un terrain en 2020 à partir des pourcentages déterminés ci-dessus:

$$(42\% \times 75\% \times 50\%^9) + (58\% \times 85\% \times 30\%^{10})$$

$$= 0,1575 + 0,1479$$

$$= \mathbf{0,3054}$$

Pour un terrain acquis au prix de 10 en 2020, le fonds bénéficie donc d'une dotation provisoire de:

$$0,3054 \times 10$$

$$= \mathbf{3,054}$$

9 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50% pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

10 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70% pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.



*Article 19 nouveau*

Le montant définitif de la dotation pour un terrain est déterminé dès que toutes les données relatives aux projets à réaliser sont disponibles.

Lors de la régularisation de la dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs, comme, par exemple, des vannes de rétention ou des transformateurs, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour ces terrains.

L'exemple suivant illustre le calcul de la régularisation de la dotation provisoire de 3,054 versée au Fonds pour un prix d'acquisition dans l'exemple reproduit au commentaire de l'article 18 dans deux hypothèses différentes, choisies au hasard.

*Calcul de la régularisation en 2030**Hypothèse d'un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose*

Le taux de compensation pour un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>11</sup>.

D'où, le Fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit:  
 $(0,5 - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10$   
 $= 0,1946 \times 10$   
 $= \underline{1,946}$

*Hypothèse d'un projet dont 80% des surfaces sont destinées à la vente avec emphytéose et 20% à la location sociale*

Le taux de compensation pour un projet entièrement<sup>12</sup> destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>13</sup>. Pour la location sociale, le taux de compensation est de 30%<sup>14</sup>.

Le taux de compensation régularisé s'établit comme suit:

$(80\% \times 100\% \times 50\%) + (20\% \times 100\% \times 30\%)$   
 $= 0,40 + 0,06$   
 $= 0,46$

D'où, le Fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit:  
 $(0,46 \text{ (taux de compensation régularisé)} - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10$   
 $(\text{prix d'acquisition})$   
 $= 0,1546 \times 10$   
 $= 1,546$

11 En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10% de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, „les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...)“.

12 En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10% de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, „les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...)“.

13 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50% pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

14 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70% pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

*Article 20 nouveau*

Les déficits d'exploitation des activités de vente et de location du Fonds visées à l'article 17 sont couverts par une compensation de service public.

*Article 21 nouveau (N.B. le paragraphe 2 de l'article 21 a été complété)*

Compte tenu de l'importance des montants de la compensation des déficits d'exploitation et de leur impact sur les trésoreries de l'Etat et du Fonds, un règlement d'acomptes trimestriels s'impose.

Afin de ne pas augmenter artificiellement les montants de la compensation des déficits d'exploitation perçu par le Fonds, les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir sont exclus de ce calcul.

L'exclusion de ces derniers postes s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal. Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est utile d'ajouter à l'article 21, **paragraphe 2**, in fine une phrase. Le paragraphe prendrait la teneur suivante:

*Article 22 nouveau*

Toujours dans l'idée d'éviter une surcompensation, cette disposition prévoit l'imputation d'éventuels bénéfices réalisés par le Fonds en distinguant selon ses activités.

Il convient de préciser que si le Fonds peut faire un bénéfice sur ses activités commerciales ordinaires et que 50% de ce bénéfice restent à sa disposition – après couverture des déficits d'exploitation des activités de service d'intérêt économique général par les autres 50% de ce bénéfice –, le Fonds doit exercer ses activités commerciales ordinaires en gardant à l'esprit qu'il les poursuit à titre strictement accessoire et seulement afin de garantir une certaine mixité de fonctions et une certaine mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent.

Evidemment, une éventuelle perte réalisée par le Fonds dans le cadre de ses activités commerciales ordinaires n'est pas prise en charge par l'Etat.

Si l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, génère un bénéfice, celui sert d'abord à couvrir un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 17, point 2.

Les exemples suivants illustrent le calcul des compensations des déficits d'exploitation. Les montants supposés des produits et charges sont purement hypothétiques et servent uniquement à l'établissement de l'exemple de calcul.

*Exemple de calculs de compensations couvrant le déficit  
d'exploitation (paiements en faveur du Fonds):*

Les calculs sont basés sur les données suivantes:

- (a) Au cours de l'exercice 2020, le Fonds acquiert des terrains pour 100. Il touche des compensations de 30 et des aides de 60 pour l'acquisition de ces terrains<sup>15</sup>.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes: 2<sup>16</sup>
- (c) Pour la différence de 10, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,1.
- (d) La garantie d'Etat, donne lieu à une redevance de 0,05 (d1). Les frais d'acte s'élèvent à 0,7 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continuées aux acquéreurs<sup>17</sup>: 2

<sup>15</sup> Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

<sup>16</sup> Conformément à l'article 23, ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

<sup>17</sup> Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc., au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose: 8
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose: 3
- (h) Produits provenant de la vente de logements: 9
- (i) Redevances d'emphytéose: 1
- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale: 10
- (k) Part couverte par des aides: 6<sup>18</sup>
- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale: 5
- (m) Loyers: 4

*Calcul du déficit de l'activité de vente avec emphytéose  
pour l'année 2020:*

Recettes:

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 9 + 1 \\ & = 10 \end{aligned}$$

Dépenses:

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)^{19} + (d1)/3^{20} + (d2)/3^{21} \\ & = 8 + 3 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 8 + 3 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 11,282 \end{aligned}$$

Déficit à compenser pour l'année 2020:

$$\begin{aligned} & 11,282 - 10 \\ & = \underline{1,282} \end{aligned}$$

*Calcul du déficit de l'activité de location sociale  
pour l'année 2020:*

Recettes:

$$\begin{aligned} & (m) \\ & = 4 \end{aligned}$$

Dépenses:

$$\begin{aligned} & (j-k)^{22} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3 \\ & = 4 + 5 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 4 + 5 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 9,282 \end{aligned}$$

18 Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation, afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

19 Le montant de 0,1 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

20 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

21 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

22  $10 - 6 = 4$ .

La compensation des déficits d'exploitation à régler au Fonds pour l'année 2020 s'élève donc à:  
 9,282 – 4  
 = 5,282

*Exemple de calculs conduisant à des paiements  
 en faveur de l'Etat:*

- (a) Au cours de l'exercice 2021, le Fonds acquiert des terrains pour 200. Il touche des compensations de 60 et des aides de 120 pour l'acquisition de ces terrains<sup>23</sup>.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes: 4<sup>24</sup>
- (c) Pour la différence de 20, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,2.
- (d) La garantie d'Etat donne lieu cette année à une redevance de 0,10 (d1). Les frais d'acte s'élèvent à 1,4 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continuées aux acquéreurs<sup>25</sup>: 5
- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc., au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose: 12
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose: 2
- (h) Produits provenant de la vente de logements: 15
- (i) Redevances d'emphytéose: 1,5
- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc., au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale: 11
- (k) Part couverte par des aides: 7<sup>26</sup>
- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale: 2
- (m) Loyers: 7

*Calcul du résultat de l'activité de vente avec emphytéose  
 pour l'année 2021:*

Recettes:

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

Dépenses:

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)/3^{27} + (d1)/3^{28} + (d2)/3^{29} \\ & = 12 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ & = 12 + 2 + 0,066 + 0,033 + 0,46 \\ & = 14,559 \end{aligned}$$

23 Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

24 Conformément à l'article 23, ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

25 Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

26 Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

27 Le montant de 0,2 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

28 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

29 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

*Bénéfice de l'activité de vente avec emphytéose:*

$$16,5 - 14,559$$

$$= \underline{1,941}$$

Ce bénéfice du fonds sur l'activité de vente avec emphytéose est supérieur aux redevances d'emphytéose (i):  $1,941 \geq 1,5$

Le Fonds doit dès lors restituer les redevances d'emphytéose à l'Etat: 1,5

Le bénéfice subsistant s'élève à:

$$1,941 \text{ (bénéfice)} - 1,5 \text{ (redevances d'emphytéose)}$$

$$= 0,441$$

Le chiffre d'affaires s'établit comme suit:

$$(h) + (i)$$

$$= 15 + 1,5$$

$$= 16,5$$

Comme le bénéfice subsistant ne dépasse pas 3% du chiffre d'affaires, il peut être intégralement mis en réserve. En effet:

$$0,441 \leq 0,495 \text{ (} 3\% \times 16,5 \text{)}.$$

*Calcul du résultat de l'activité de location sociale pour l'année 2021:*

Recettes:

$$m$$

$$= 7$$

Dépenses:

$$(j-k)^{30} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3$$

$$= 4 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3$$

$$= 4 + 2 + 0,066 + 0,016 + 0,46$$

$$= 6,542$$

Bénéfice de l'activité de location sociale:

$$7 - 6,542$$

$$= \underline{0,458}$$

Le Fonds doit donc restituer 0,458 à l'Etat, soit l'intégralité du bénéfice.

Rien ne peut être mis en réserve.

*Article 23 nouveau*

Etant donné que le Fonds perçoit non seulement des aides à la construction d'ensembles pour l'acquisition de terrains sur lesquels sont construits des logements destinés à la location sociale, mais également pour la construction même de ces logements (70%), il est proposé que le bénéfice dégagé par l'activité de location sociale devra être intégralement restitué à l'Etat pour éviter une surcompensation.

*Amendement 18 concernant l'article 16 initial (article 24 nouveau)*

Il est proposé de modifier comme suit l'initial article 16 (nouvel article 24):

„**Art. 16. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas ~~soixante~~ cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union Européenne européenne.“

<sup>30</sup> 11 - 7 = 4.

Il est encore proposé de relever le seuil du montant des prêts du Fonds pouvant bénéficier d'une garantie étatique. En effet, afin de permettre au Fonds de réaliser tous les projets de construction d'ensembles lui confiés aux termes du programme actuel et des programmes futurs de construction d'ensembles, une augmentation du plafond de la garantie de l'Etat s'avère indispensable. Ce relèvement du plafond de la garantie de l'Etat permettra au Fonds de contracter des lignes de crédit auprès d'un organisme prêteur, afin de l'aider à procéder au préfinancement de ses projets.

Le montant maximal actuel de vingt-cinq millions d'euros pour les emprunts du Fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat, ne répond plus aux besoins actuels du Fonds, et encore moins à ses besoins futurs, dans la mesure où cet établissement public est appelé à mettre à disposition bien davantage de logements qu'au cours des dernières décennies. La limite des emprunts pouvant être garantis par l'Etat est dès lors portée à soixante millions d'euros dans le projet de loi initial pour passer à cent vingt millions d'euros par amendement. Sans garantie de l'Etat, le Fonds bénéficierait d'un taux d'intérêt moins intéressant et devrait donner en hypothèque des immeubles de son patrimoine. Or, le coût de l'inscription hypothécaire devrait être pris en charge par l'Etat par le biais de la compensation de service public prévue par le présent projet de loi.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la garantie de l'Etat peut représenter une aide prohibée au sens de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup> du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), si elle n'est pas accordée à des conditions de marché. A cet égard, il y a lieu de se référer à la communication de la Commission européenne sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties. Afin de ne pas constituer une garantie d'Etat, la garantie ne pourra porter que sur 80% du montant emprunté et devra être rémunérée suivant les principes indiqués dans cette communication, même dans la mesure où elle se rapporte uniquement à des activités de SIEG, c'est-à-dire dans le cas présent à des activités relevant du chapitre 3 relatif aux aides à la construction d'ensembles de la loi du 25 février 1979. Rien n'empêche cependant que la perte supplémentaire qui en résulte soit couverte par les compensations de service public prévues à l'article 12 du présent projet de loi.

Pour les emprunts du Fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat, le projet de loi ne prévoit pas de limite, si ce n'est qu'ils sont soumis à l'approbation ministérielle.

Le Conseil d'Etat a émis une observation d'ordre légistique. A l'article 16 ancien, article 24 nouveau, il y a lieu d'écrire „Union européenne“ avec une lettre initiale minuscule.

L'article 24 nouveau se lirait comme suit:

#### **„Chapitre IV.V. Budget et comptes“**

**„Art. 16. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas ~~soixante~~ **cent vingt** millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union européenne.“

#### **L'article 17 ancien deviendrait l'article 25 dans la nouvelle numérotation.**

L'article concerne les modalités comptables du Fonds.

Le *paragraphe 1<sup>er</sup>* reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Paragraphe 2*

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

En revanche, le Conseil d'Etat 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.

Il est proposé de ne pas suivre cette recommandation au vu des explications à propos de l'article 6, paragraphe 3 (ROI-comptes séparés).

#### *Paragraphe 3*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article 17 reste inchangé par rapport au texte déposé, sauf qu'il faut écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“, adapter la numérotation en fin de texte et écrire „Fonds“ avec un F majuscule, comme proposé par le Conseil d'Etat.

„**Art. 17. 25.** (1) Les comptes du Fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le Fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du Fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du Fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du Fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article ~~18.~~ **26.**“

#### *Article 18 ancien/26 nouveau*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale. Il faut néanmoins adapter la référence à l'article 17 qui devient l'article 25 suite à l'insertion d'un nouveau chapitre comportant les articles 17 à 23. L'article 26 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 18. 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du Fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article ~~25~~ 17, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du Fonds.“

#### *Article 19 ancien/27 nouveau*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale.

„**Art. 19. 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.“

#### *Article 20 ancien/28 nouveau*

Le ministre doit en effet disposer des propositions budgétaires annuelles et de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent pour pouvoir établir le projet de budget de son ministère.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale.

„**Art. 20. 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.“

### **Chapitre VI.– Surveillance et contrôle du Fonds**

#### *Article 21 devenant l'article 29 dans la nouvelle numérotation*

Cet article concerne les décisions qui doivent être homologuées par le ministre.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

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'Etat propose de s'en tenir au libellé actuel des alinéas 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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.

La commission parlementaire est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

La première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, se lirait dès lors comme suit:

„Le Fonds est soumis à la haute surveillance tutelle du ministre.“

Par rapport au second alinéa de ce paragraphe, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas nécessaire de préciser que le ministre peut „demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives“.

Ce droit pour le ministre de demander des explications va au-delà des actes du Fonds expressément soumis à son approbation. Pour éviter toute éventuelle contestation de ce droit, il est proposé de maintenir cette disposition.

La commission parlementaire est d'avis qu'il faut garder le texte initial.

#### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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'Etat se demande si le terme „hormis“ ainsi que les renvois aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 17, paragraphe 3, sont appropriés.

En effet, l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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'Etat 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 (...)“.

Afin de tenir compte de l'historique du Fonds et des recommandations des audits, les auteurs du projet de loi ont souhaité placer le Fonds sous un contrôle strict.

Au paragraphe 2, traitant des approbations ministérielles, le renvoi à l'article 17, paragraphe 3, prévoyant l'approbation des comptes annuels par le conseil d'administration est inapproprié. Le terme „hormis“ pourrait être utilement remplacé par l'expression „outre“.

En revanche, le renvoi aux deux autres dispositions du texte du projet de loi (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, (plan quinquennal) et article 20 (budget)) prescrivant une approbation ministérielle contribue à la lisibilité du texte et à éviter toute source de malentendus.



**Amendement 19 concernant le paragraphe 2 de l'article 28 nouveau**

Il est dès lors proposé de formuler le paragraphe 2 comme suit:

„(2) ~~Hor~~mis Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, ~~paragraphe 3~~ et 20 **28**, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre: (...)“

**Amendement 20 concernant le point 4 de l'article 20 ancien, 28 nouveau**

Dans un souci de clarté, la commission parlementaire propose encore de préciser au point 4 que non seulement la prise de participations, mais également la cession de telles participations est soumise à l'approbation ministérielle.

Le point 4 se lirait désormais comme suit:

„4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, ainsi que la cession de telles participations; (...)“

**Paragraphe 3**

Le Conseil d'Etat 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.

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat. Le paragraphe 3 se lirait désormais comme suit:

„Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~“

Il y a lieu d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“ à l'article 21 (29), paragraphe 2 et de mettre un „c“ minuscule à „comptes“ au paragraphe (3).

Après modification, le texte prendrait la teneur suivante:

„**Art. 21. 29.** (1) Le Fonds est soumis à la ~~haute surveillance~~ tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du Fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) ~~Hor~~mis Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, ~~paragraphe 3~~ et 20 **28**, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du Fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le Fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, ainsi que la cession de telles participations;
5. le placement des liquidités du Fonds;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes.“ ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~“

**Chapitre VII. – Droits exclusifs et spéciaux**

Le paragraphe 7 de l'article 2 devient l'article 30 nouveau (voir amendement 5). Cette modification a été proposée par le Conseil d'Etat.

L'article 30 nouveau constitue l'article unique d'un chapitre VII intitulé „Droits exclusifs et spéciaux“.

„**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.“

### **Chapitre VI VIII. – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

#### *Article 22 ancien/31 nouveau*

Le texte sous avis tend à modifier certaines dispositions de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement:

1. Il est proposé de modifier l'article 20b) de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement en ajoutant les termes „bâti ou non bâti“ au texte actuel. Le Conseil d'Etat 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'Etat, 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.

Afin d'améliorer la lisibilité du texte, les auteurs du projet de loi entendaient préciser que non seulement l'acquisition de terrains vierges, mais également l'acquisition de terrains déjà bâtis est susceptible de bénéficier d'une aide à la pierre.

Vu l'observation du Conseil d'Etat, il est proposé de faire abstraction de cette modification de la loi de 1979. Le point 1. devient superfétatoire et peut être biffé.

La commission parlementaire est d'accord pour faire abstraction des termes visés.

La numérotation des points suivants de l'initial article 22 (nouvel article 31) doit être adaptée en conséquence.

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<sup>er</sup> janvier 2005, à vingt-cinq ans. Au vu des explications fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.
3. Devant les explications claires sur les raisons qui ont amené les auteurs du texte à proposer la modification à apporter au libellé de l'article 31, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> tiret de la loi précitée du 25 février 1979, le Conseil d'Etat 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'Etat 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.

La commission parlementaire, suite aux explications fournies par le Ministère du Logement, décide de ne pas modifier le texte. Elle prend note que la suppression de l'exemption fiscale du Fonds s'impose pour correspondre à une stricte nécessité. En effet, les droits d'enregistrement et de timbre n'entrent dans le calcul de la compensation de service public que par le biais des comptes séparés pour les ventes avec emphytéose et les locations relevant du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Pour éviter une surcompensation, la part de ces frais se rapportant à des opérations non subventionnées doit rester à charge du Fonds sans compensation. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une opération blanche.

La commission parlementaire fait sienne le texte amendé qui suit:

„**Art. 22. 31.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. A l'article 20 b) les termes „l'acquisition de terrains“ sont remplacés par les termes „l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis“;

2. 1. l'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:

„La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.“;

3. 2. l'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit:

„Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique“;

4. 3. les articles 54 à 65 sont abrogés;

5. 4. à l'article 66-1, les termes „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>“ sont remplacés par ceux de „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'exception du Fonds du Logement“.

#### Article 23 ancien

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

Le Conseil d'Etat 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.

La commission parlementaire décide de suivre la Haute Corporation. L'article 23 serait dès lors supprimé.

„**Art. 23.** Sont abrogés:

1. Le règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré;
2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité-directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.“

#### Articles 24 ancien (32 nouveau) et 25 ancien (33 nouveau)

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes initiaux:

„**Art. 24. 32.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article 17 **25**, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 25. 33.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.“

#### Article 26 ancien/34 nouveau

Dans son avis, le Conseil d'Etat a exprimé une mise en garde: „*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 la fixant au 1<sup>er</sup> jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit celui de la publication au Mémorial.*<sup>31</sup>“

31 Avis n° 51.520 du Conseil d'Etat 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.

La commission est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

La disposition amendée se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 26 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.“

\*

Au nom de la Commission du Logement, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'Etat les amendements exposés ci-avant.

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Marc Hansen, Ministre du Logement, et à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Mars DI BARTOLOMEO

\*

## TEXTE COORDONNE

### PROJET DE LOI

#### **portant réorganisation de l'établissement public nommé „Fonds du Logement“**

#### **Chapitre I<sup>er</sup> – Statut juridique, missions et siège**

„**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) ~~Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement de l'établissement public dénommé „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination „Fonds du Logement“, désigné ci-après par „le fonds“.~~

(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“.

~~(2) Le fonds est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative. Il est placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par „le ministre“.~~

(2) Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, **désigné** ci-après **par** „le ministre“.

~~(3) Le Fonds est géré dans les formes et selon les modalités du droit privé d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.~~

(4) Le siège du Fonds est à Luxembourg.

**Art. 2.** (1) Le Fonds a pour missions:

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(2) ~~La mission prévue au paragraphe 1, point 1, comprend le suivi social des locataires.~~

(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.

(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin **de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble** et l'intégrité du patrimoine immobilier.

(3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le Fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le Fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités **à convenir à indiquer dans l'acte authentique de cession**.

(6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

(7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

(8) **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

**Art. 3.** Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

## Chapitre II. – Organes et fonctionnement

### Section I<sup>re</sup>. – Conseil d'administration

**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de Commerce, un sur proposition de la Chambre des Métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. **La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.**

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement  ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~  par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

~~**Art. 5.** (1) 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. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.~~

(1) 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. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et délibérer** que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

~~(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.~~

~~(6) (5) Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif ne participe ni aux discussions, ni au vote. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions ni au vote.~~

**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du Fonds. Il définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**:

1. précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article **25**, paragraphe 2;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
6. fixe les droits et devoirs du personnel;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
8. définit le suivi social **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du Fonds.

#### *Section II. – Le Président Représentation*

**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le Fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le Fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le Fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du Fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le Fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du Fonds.

*Section III. – Le directeur*

**Art. 9.** (1) La direction du Fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du Fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du Fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le Fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du Fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du Fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

**(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.**

*Section IV. – Le commissaire du Gouvernement*

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désespérer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.

**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.

**Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au Fonds par un contrat de louage de services de droit privé.

**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du Fonds, lui sont remboursées par ce dernier.



**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du Fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.

## **Chapitre IV. – Compensation de service public**

### *Section I<sup>re</sup>. – Composantes de la compensation de service public*

**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal **qui comporte deux éléments**:

- 1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**
- 2. une compensation des déficits d'exploitation.**

(2) Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:**

- 1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20;**
- 2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;**
- 3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;**
- 4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.**

### *Section II. – Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains*

**Art. 17. La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le Fonds en vue:**

- 1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;**
- 2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.**

**Art. 18. (1) Le montant des dotations prévues à l'article 17 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la**

construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants:

1. le rapport moyen (RM<sub>1</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, (SVS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_1 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SV}_{a-4} + \text{SV}_{a-3} + \text{SV}_{a-2})}$$

2. le rapport moyen (RM<sub>2</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, (SLS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_2 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SL}_{a-4} + \text{SL}_{a-3} + \text{SL}_{a-2})}$$

3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_3 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2}) + (\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}$$

4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_4 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2}) + (\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}$$

(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.

(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.

Art. 19. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldés sans retard.

(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.

(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, point 2.

### Section III. – Compensation des déficits d'exploitation

Art. 20. La compensation de service public allouée au Fonds, comprend également:

1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1;
2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 17, point 2.

Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.

(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.

Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.

(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 17, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du Fonds.

(3) Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.

Art. 23. Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat.

### Chapitre IV. V. – Budget et comptes

Art. 16. 24. Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas soixante cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union européenne.

Art. 17. 25. (1) Les comptes du Fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le Fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du Fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du Fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du Fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 18. 26.

**Art. 18. 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du Fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article 25 17, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du Fonds.

**Art. 19. 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.

**Art. 20. 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

## **Chapitre VI. – Surveillance et contrôle du Fonds**

**Art. 21. 29.** (1) Le Fonds est soumis à la haute surveillance tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du Fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) ~~Hor~~ Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, paragraphe 3 et 20 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du Fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le Fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, **ainsi que la cession de telles participations;**

5. le placement des liquidités du Fonds;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes. ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~

### **Chapitre VII. – Droits exclusifs et spéciaux**

**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

### **Chapitre ~~VI~~ VIII. – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

**Art. ~~22~~ 31.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. A l'article 20 b) les termes „l'acquisition de terrains“ sont remplacés par les termes „l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis“;
2. 1. l'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:
 

„La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.“;
3. 2. l'article 31, alinéa 1, 3e tiret, se lit dorénavant comme suit:
 

„Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique“;
4. 3. les articles 54 à 65 sont abrogés;
5. 4. à l'article 66-1, les termes „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>“ sont remplacés par ceux de „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> à l'exception du Fonds du Logement“.

**Art. 23.** Sont abrogés:

1. Le règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré;
2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.

**Art. 24. 32.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article ~~17~~ 25, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 25. 33.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**Art. 26. 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.“

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/07

N° 6916<sup>7</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

\* \* \*

**AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT**

(28.2.2017)

Par dépêche du 25 octobre 2016, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous avis, adoptés par la Commission du logement.

Le texte des amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi intégrant les amendements parlementaires proposés et les redressements d'erreurs matérielles (figurant en caractères gras) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission du logement a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

\*

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Une importante partie des amendements soumis au Conseil d'État par la Commission du logement concerne l'introduction dans le texte du projet de loi sous avis des règles de détermination et de calcul de la compensation de service public et de sa régularisation ainsi que des modalités des restitutions à effectuer à la trésorerie de l'État en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement (ci-après „le Fonds“). Cette introduction a été effectuée afin de rencontrer une opposition formelle du Conseil d'État à l'endroit de l'article 15 du projet de loi sous avis.

La compensation de service public comporte deux parties: d'abord, les dotations couvrant une partie du prix ou de la soulte en cas d'acquisition ou d'échange de terrains et d'immeubles et, ensuite, la compensation des déficits d'exploitation des activités de vente et de location sociale.

Au départ, le Fonds peut bénéficier des aides prévues par les articles 17 et suivants de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et qui sont destinées, sous certaines conditions, aux promoteurs publics et privés mettant en œuvre des ensembles de logements. La participation de l'État dans l'acquisition de terrains peut ainsi être constituée par une participation aux charges d'intérêt des emprunts jusqu'à 5 pour cent l'an ou en capital au prix d'acquisition des terrains jusqu'à 50 pour cent de ce prix.

La participation en capital de l'État doit être remboursée avec des intérêts, si le terrain n'est pas mis en valeur endéans quinze ans à partir de la date d'acquisition.

La participation reste cependant acquise au Fonds si les droits des acquéreurs des logements qui y seront construits, sont constitués sur la base d'un droit d'emphytéose ou d'un droit de superficie.

L'article 22 de la loi précitée du 25 février 1979 prévoit encore dans son avant-dernier alinéa que les surplus des recettes provenant des droits d'emphytéose, déduction faite des capitaux investis, doivent être intégralement réinvestis par le Fonds dans l'acquisition de réserves foncières. Ce surplus éventuel sera alors déduit des participations ultérieures de l'État.

Pour les terrains et immeubles acquis par le Fonds et qui sont destinés à la location sociale, la participation en capital de l'État peut s'élever jusqu'à 70 pour cent du prix d'acquisition. L'article 30 de la loi précitée du 25 février 1979 prévoit que les surplus de recettes provenant de la location des logements



subventionnés sont intégralement réinvestis dans des logements locatifs. Seuls les frais de gestion et des capitaux avancés par le promoteur peuvent en être déduits.

La loi précitée du 25 février 1979 permet ainsi au Fonds de financer 50 pour cent du prix d'acquisition des terrains destinés à l'emphytéose ou au droit de superficie et 70 pour cent du prix d'acquisition des terrains et d'immeubles destinés à la location sociale. L'article 15 du projet de loi sous avis prévoit en outre une „compensation de service public“ à charge du budget de l'État et qui s'ajoute aux aides prévues par la loi précitée du 25 février 1979. Cette compensation de service public doit permettre au Fonds de financer le restant du prix d'acquisition des terrains et immeubles ainsi que, le cas échéant, les déficits d'exploitation des activités de vente et de location sociale.

Les dispositions nouvellement introduites par les amendements sous avis et reprises du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement précisent cette compensation de service public, d'un côté, pour la participation aux prix d'acquisition des terrains par le Fonds, et, d'un autre côté, pour la participation aux déficits d'exploitation au-delà de ce qui est déjà prévu par la loi précitée du 25 février 1979.

Le Conseil d'État estime que la lecture combinée de la loi précitée du 25 février 1979 et du projet de loi sous avis tel qu'amendé pose problème, et il y reviendra à l'endroit de l'analyse des articles 22 et 23 nouveaux introduits par l'amendement 18.

\*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1 concernant l'article 2, paragraphe 2*

Dans la mesure où la Commission du logement a précisé la mission de suivi social à opérer par le Fonds, de sorte qu'elle cadre avec les missions du Fonds, le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle qu'il avait exprimée à l'endroit du texte initial.

### *Amendement 2 concernant l'article 2, paragraphe 3*

La Commission du logement entend rencontrer l'opposition formelle exprimée à l'endroit de l'article 2, paragraphe 3, du projet de loi sous examen dans l'avis du Conseil d'État du 5 juillet 2016, en précisant que le Fonds accomplit, par ailleurs, toutes autres missions en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général.

Le Conseil d'État tient à rappeler que la mission du Fonds est clairement limitée à des actions à entreprendre en matière de logement.

L'article 108*bis* de la Constitution<sup>1</sup> et le principe de spécialité que cet article entérine, ne permet donc pas aux établissements publics d'entreprendre des activités extérieures à la mission qui leur est assignée ou de s'immiscer dans de telles activités.

Or, les termes „en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général“, proposés par la Commission du logement permettent justement un tel dépassement. En effet, un projet immobilier d'intérêt général peut concerner des travaux d'infrastructure routière ou ferroviaire, ou la construction d'immeubles tels que des musées ou des salles de concert. Il ne saurait être de la mission du Fonds d'effectuer des travaux dans ce contexte.

Dès lors, et en raison du fait que les termes proposés par la commission parlementaire ne permettent pas d'écarter une violation de l'article 108*bis* de la Constitution, le Conseil d'État ne saurait lever l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 5 juillet 2016.

Il pourra cependant s'accommoder du texte suivant:

„Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général.“

<sup>1</sup> **Art. 108*bis*.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.

En effet, selon l'article 108*bis* de la Constitution, les missions des établissements publics ne peuvent être définies que par la loi.

Le bout de phrase „(...) dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil“ est dès lors à supprimer.

*Amendement 3 concernant l'article 2, paragraphe 5*

Tout en renvoyant à son observation à l'endroit de l'amendement 2 concernant l'article 2, paragraphe 3, du projet sous avis, le Conseil d'État peut lever son opposition formelle, la commission parlementaire ayant choisi de faire abstraction de la deuxième phrase du paragraphe sous avis.

Le Conseil d'État note les précisions que la commission parlementaire entend apporter au texte du paragraphe sous avis en relation avec le droit de préemption. Par ces précisions, il devient évident à la lecture du texte que le droit de préemption sera sujet à discussion entre les cocontractants. Dès lors, le Conseil d'État est à même de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard du texte dans son avis du 5 juillet 2016.

Il propose cependant, pour des raisons stylistiques, de libeller le texte de la façon suivante:

„(...) le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions et modalités à convenir dans l'acte authentique de cession (...)“.

*Amendement 4 concernant l'article 2, paragraphe 6*

Sans observation.

*Amendement 5 concernant l'article 2, paragraphe 7*

Par cet amendement la Commission du Logement entend éliminer le paragraphe 7 de l'article 2 du projet sous avis, pour en faire un article 30 nouveau. La commission suit en cela une proposition du Conseil d'État, qui n'a dès lors pas d'observation à formuler. Le texte même de l'article 30 nouveau, qui est incorporé dans le texte du projet de loi sous avis, ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 6 portant sur le paragraphe 8 ancien (paragraphe 6 nouveau) de l'article 2*

D'un point de vue purement textuel, l'amendement se borne à compléter l'intitulé de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne du 20 décembre 2011, qui avait été intégralement mentionné dans le paragraphe 7 que la commission parlementaire entend supprimer. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler à l'égard de cet ajustement textuel, sauf à écrire „décision 2012/21/UE de la Commission“.

Par ailleurs, la Commission du logement indique qu'elle n'entend pas donner suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 5 juillet 2016, alors qu'il estimait que la durée de quatre-vingt-dix-neuf ans prévue dans l'article sous avis violait la décision 2012/21/UE qui prévoit en son article 4 que la durée de mandat conféré à un service d'intérêt économique général (ci-après „SIEG“) ne pouvait dépasser dix ans. Une exception est cependant prévue pour les SIEG œuvrant dans le logement social lorsqu'ils effectuent des investissements nécessitant une durée d'amortissement plus longue, conformément aux principes comptables généralement admis (article 2, paragraphe 2, de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne).

La Commission du logement explique que la décision n'impose tout d'abord aucune justification de l'octroi d'une durée de mandat plus longue. Elle indique, par ailleurs, qu'à la suite des contraintes de génie civil, différents taux d'amortissement seraient applicables aux différents éléments de construction de l'immeuble. Par ailleurs, le Fonds concluant des ventes avec emphytéose sur la part terrain de quatre-vingt-dix-neuf ans, cette durée serait appropriée pour fixer la durée du mandat du Fonds à cette période, ce d'autant plus que cette durée pourrait à tout moment être modifiée par un changement législatif.

Sur base des explications fournies par la Commission du logement, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État se doit cependant de rappeler que la raison d'être d'une limitation de la durée du mandat d'un SIEG a été définie au considérant 12 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne dans les termes suivants: „La mesure dans laquelle une compensation particulière affecte les échanges et la concurrence ne dépend pas uniquement du montant moyen reçu par an et du secteur concerné, mais également de la durée globale du mandat confié.“.

Il appartiendra aux seules instances compétentes, à savoir à la Commission européenne et surtout à la Cour de justice de l'Union européenne de décider en fin de compte si la durée prévue par l'article sous avis affecte les échanges et la concurrence.

*Amendement 7 concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>*

Cet amendement tend à compléter le texte par une obligation de représentation paritaire entre les sexes.

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

*Amendement 8 concernant l'article 4, paragraphe 4*

L'amendement de texte proposé par la Commission du logement au sujet des *quorums* de présence et de vote, permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 5 juillet 2016.

Par ailleurs, la précision apportée par la Commission du logement que seuls sont réputés démissionnaires du conseil d'administration les fonctionnaires et les employés de l'État nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement contribue à la clarté du texte.

*Amendement 9 concernant l'article 5, paragraphe 4*

Sans observation.

*Amendement 10 concernant l'article 6, paragraphe 3*

Sans observation.

*Amendement 11 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 3*

Le Conseil d'État estime inutile de préciser dans un texte de loi qu'un organe établisse des règles dans le respect de la loi. Toutes les règles établies par qui que ce soit, doivent impérativement respecter la loi. En conséquence, le Conseil d'État propose de faire abstraction de la précision que la Commission du logement souhaiterait apporter au texte.

*Amendement 12 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 8*

Sans observation.

*Amendement 13 concernant l'intitulé de la section II du chapitre II*

Sans observation.

*Amendement 14 concernant l'article 9, paragraphe 4 nouveau*

Par l'ajout de ce paragraphe, la Commission du logement tend à exclure le directeur et les deux directeurs-adjoints du conseil d'administration au motif qu'une telle exclusion serait conforme à l'esprit de la loi. Le Conseil d'État estime que le choix de la Commission du logement est judicieux.

*Amendement 15 concernant l'insertion d'un nouveau chapitre IV intitulé „Compensation de service public“ et comportant la section I. dont l'intitulé est libellé „Composantes de la compensation de service public“*

Sans observation.

*Amendement 16 concernant l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>*

Au vu des amendements apportés par la Commission du logement à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 15 sous avis et de la précision des modalités de calcul des compensations, apportée par les nouveaux articles 17 à 23 introduits par l'amendement 18, le Conseil d'État est à même de lever l'opposition formelle qu'il avait exprimée dans son avis du 5 juillet 2016.

*Amendement 17 concernant l'insertion d'un nouvel article 16*

Ce nouvel article, que la Commission du logement propose d'introduire, règle les remboursements que le Fonds doit verser à la trésorerie de l'État en cas de vente d'un terrain, qui n'a pas été utilisé par

le Fonds pour la construction de logements, et qui est destiné à l'emphytéose ou la location sociale. Étant donné que les points 1 à 4 ne portent que sur des ventes de „terrains“ et afin de rendre le texte cohérent, le Conseil d'État demande de libeller le début de l'article de la façon suivante:

„**Art. 16.** En cas d'aliénation de terrains par le Fonds, ...“

Pour assurer une structure logique du texte, le Conseil d'État propose de faire figurer l'article sous avis à la fin de la section II concernant la dotation couvrant une partie de l'acquisition, alors qu'il règle les obligations de restitution de moyens mis à disposition par l'État et non une composante de la compensation de service public.

*Amendement 18 concernant l'introduction de nouveaux articles 17 à 23, les articles 17 à 19 faisant partie d'une section II intitulée „Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains“ et les articles 20 à 23 nouveaux faisant partie d'une section III. intitulée „Compensation des déficits d'exploitation“*

*Article 17*

Sans observation.

*Article 18*

Lors de l'acquisition des terrains, il n'est pas nécessairement connu dans quelle proportion ces terrains seront effectivement dédiés à des logements à caractère social destinés à être vendus et quelle sera la proportion dédiée aux logements locatifs. Étant donné que la participation de l'État diffère selon l'utilisation finale des surfaces acquises, il est prévu de compenser l'acquisition des terrains en deux étapes.

Dans un premier temps, l'État verse une compensation provisoire lors de l'acquisition du terrain, provision qui sera régularisée au moment où les données relatives aux projets sont définitivement arrêtées.

La hauteur de la compensation provisoire payée au moment de l'acquisition d'un terrain précis est calculée sur base d'une moyenne des réalisations du Fonds au cours des trois années précédant l'année qui précède l'année de l'acquisition (les années a-4, a-3, a-2). Ce coefficient de compensation provisionnelle tient compte, d'un côté, de la part des logements achevés au cours de la période triennale, destinés à la vente avec un droit d'emphytéose sur la part de terrain (SVS) dans l'ensemble des logements vendus (SV) et, d'un autre côté, de la part des logements destinés à la location selon les critères du logement social<sup>2</sup> (SLS) dans l'ensemble des logements loués (SL). Ainsi, le coefficient de compensation provisionnel est identique pour toutes les acquisitions faites par le Fonds au cours d'une même année.

Ce coefficient de compensation provisionnel sera également repris lors du calcul de la régularisation des aides au moment de l'achèvement des différentes parcelles mises en vente ou en location.

L'article sous avis précise l'établissement de ce coefficient et les modalités du paiement de ces avances lors de l'acquisition de terrains. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

*Article 19*

L'article sous revue précise les modalités de la régularisation des avances faites au Fonds pour l'acquisition de terrains.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État considère que le libellé „sans retard“ est sans valeur normative. En conséquence, ce libellé est à éliminer aux deux endroits où il figure dans le texte.

Il propose dès lors de reformuler le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de la façon suivante:

„**Art. 19.** (1) Le montant définitif des dotations est établi dès que les données relatives au projet à réaliser sur les terrains concernés sont disponibles. Les insuffisances ou les excédents des dotations sont soldés dès que leur montant définitif a été établi.“

*Article 20*

Sans observation.

<sup>2</sup> Selon les articles 27 et 29 de la loi précitée du 25 février 1979.

*Article 21*

À la deuxième phrase du paragraphe 2, le Conseil d'État propose de supprimer le terme „cependant“ qui n'a aucun apport normatif.

Le Conseil d'État propose de rédiger la dernière phrase du paragraphe 2 comme suit:

„Ces montants interviennent pour le calcul de la compensation pour l'exercice où ils sont effectivement engagés.“

*Article 22*

L'article sous avis prévoit qu'un bénéfice éventuel que la vente par le Fonds de projets avec bail emphytéotique sur la part de terrain engendre doit être versé à la trésorerie de l'État.

Cet article a été conçu pour éviter des surcompensations.

Cependant, et tel que relevé aux considérations générales, l'article 22 de la loi précitée du 25 février 1979 dispose que „[l]es surplus de recettes provenant de la constitution de droits d'emphytéose et de droits de superficie et formés par les recettes brutes, déduction faite des capitaux investis par le promoteur, sont intégralement réinvestis par celui-ci dans la formation de réserves foncières“.

La lecture combinée de ces articles met à jour, aux yeux du Conseil d'État, une contradiction apparente entre l'article 22 sous avis et l'article 22 de la loi précitée du 25 février 1979.

Il est vrai que le projet de loi sous avis, une fois en vigueur, constituera une loi spéciale postérieure à la loi générale du 25 février 1979 et elle la primera dès lors.

Toutefois, et en vue de maintenir une cohérence entre les deux textes et ainsi d'éviter de potentielles discussions stériles, le Conseil d'État suggère un toilettage du texte des dispositions afférentes de la loi précitée du 25 février 1979.

*Article 23*

L'article sous avis prévoit que, si l'activité de location à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi précitée du 25 février 1979, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé intégralement à l'État.

Cependant, et le Conseil d'État renvoie à nouveau aux considérations générales, l'article 30 de la loi précitée du 25 février 1979 prévoit en son alinéa 2 que „[l]e surplus de recettes provenant de la location et de la vente des logements subventionnés au titre de la présente loi et formés par les recettes brutes, déduction faite des frais de gestion et des capitaux avancés par le promoteur, sont intégralement réinvestis par ceux-ci dans des logements locatifs.“

Dès lors, il apparaît une contradiction entre l'article 30 de la loi précitée du 25 février 1979 et l'article 23 du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État renvoie à son analyse faite à l'endroit de l'article 22 du projet de loi sous avis et suggère aux auteurs, pour les mêmes raisons que celles exposées à cet article, de procéder à un toilettage du texte de l'article 30 de la loi précitée du 25 février 1979.

*Amendement 18 concernant l'article 16 initial (article 24 nouveau)*

Par cet amendement, la Commission du logement entend relever le seuil du montant des prêts que le Fonds est autorisé à contracter, sous la garantie de l'État.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

*Amendement 19 concernant le paragraphe 2 de l'article 21 initial (article 29 nouveau)*

Sans observation.

*Amendement 20 concernant le point 4 du paragraphe 2 de l'article 21 initiale (article 29 nouveau)*

Sans observation.

\*

**OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE***Article 22 nouveau*

Au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 22 nouveau, le Conseil d'État demande de remplacer les termes „est bénéficiaire“ par ceux de „engendre un bénéfice“.

*Article 34 nouveau*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence „Mémorial“, qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de „Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 février 2017.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6916/08



N° 6916<sup>8</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

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

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU LOGEMENT**

(16.3.2017)

La Commission se compose de: M. Max HAHN, Président-Rapporteur, Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Frank ARNDT, Mme Taina BOFFERDING, MM. Yves CRUCHTEN, Lex DELLES, Félix EISCHEN, Claude LAMBERTY, Marc LIES, Paul-Henri MEYERS, Marco SCHANK, Roberto TRAVERSINI et David WAGNER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi 6916 a été déposé par le Ministre du Logement le 26 novembre 2015.

Les avis des chambres professionnelles datent respectivement

- du 18 décembre 2015 (Chambre des fonctionnaires et employés publics),
- du 1<sup>er</sup> février 2016 (Chambre des Métiers);
- du 16 février 2016 (Chambre des salariés) et
- du 18 mai 2016 (Chambre de Commerce).

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 5 juillet 2016.

Au cours de sa réunion du 27 septembre 2016, la Commission du Logement a désigné Monsieur Max Hahn comme rapporteur du projet de loi 6916, avant d'examiner le texte et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 30 septembre 2016, la Commission du Logement a adopté une série d'amendements au texte du projet de loi.

Lors d'une réunion jointe avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, le 4 octobre 2016, elle a examiné les nouvelles dispositions proposées par le Gouvernement, relatives aux constatations de la Cour des comptes<sup>1</sup> notamment en matière de contrôle gouvernemental des établissements publics.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 28 février 2017.

La Commission du Logement a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 13 mars 2017.

Le présent rapport a été adopté au cours de la réunion de la Commission du Logement du 16 mars 2017.

\*

<sup>1</sup> Rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics 2015, disponible en ligne [http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports\\_speciaux/2016/etablisements\\_2015.pdf](http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports_speciaux/2016/etablisements_2015.pdf)

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### La nécessité d'une réforme

Plus de 40 ans après la création du Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat (ci-après „le Fonds“), le projet de loi 6916 a pour objet de fournir la base légale pour l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement public aux exigences actuelles de la politique du logement, en mettant l'accent sur sa gouvernance ainsi que sur la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées et, par-là, son efficacité.

En dépit des modifications successives des dispositions légales afférentes, l'augmentation des prix du logement s'est poursuivie au cours des dernières années. Dans une logique de dynamiser la création de logements sociaux et d'habitations à prix abordables par les acteurs publics, une évaluation des activités du Fonds était devenue nécessaire.

En décembre 2014, le Ministère du Logement a chargé un cabinet de consultance d'établir un audit organisationnel et fonctionnel du Fonds. Les constatations et recommandations de ce cabinet déposées en avril 2015, les observations, présentées en avril 2015, du réviseur d'entreprises, chargé par le Fonds, du contrôle de ses comptes de l'année 2014: les recommandations de la Cour des comptes relatives à la gestion financière du Fonds pour les exercices 2012 et 2013, de juin 2015, ainsi que les propres constats du ministère de tutelle ont mis en évidence la nécessité d'une réforme de l'organisation, du fonctionnement et des pratiques du Fonds.

En ce qui concerne la forme du Fonds, le **maintien du statut d'un établissement public** est préconisé plutôt que le recours à la forme d'un service ou département ministériel ou encore d'une administration.

### Les objectifs de la réforme

Le législateur souhaite améliorer de manière significative l'organisation et le fonctionnement du Fonds, afin qu'il soit en mesure à moyen et à long terme de créer davantage de logements à prix abordables. Le projet de loi sous rubrique a été rédigé sur base de certaines recommandations des audits, susceptibles d'être traduites dans un texte législatif. Il tend à adapter aux exigences modernes la définition des missions du Fonds, sa gouvernance et sa direction, à renforcer le contrôle du Fonds et d'instaurer des critères de transparence.

D'autres recommandations des audits que le Gouvernement a fait effectuer (voir exposé des motifs dans le document parlementaire 6916) relèvent de l'organisation et de la gestion et n'ont pas leur place dans un texte de loi. Il s'agit notamment du flux des informations et de la définition des attributions des employés du Fonds.

Le projet de loi a également pour objectif de remédier à certaines difficultés rencontrées en pratique, comme, par exemple, les pouvoirs de signature des actes relevant de la gestion journalière et la révocation des membres du conseil d'administration.

La dotation autorisée du Fonds, initialement de 200 millions de francs luxembourgeois, a été successivement augmentée à 200 millions d'euros par la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015. Cette dotation n'avait jusqu'ici pas d'affectation précise. Au départ, l'idée était que la dotation devait „essentiellement servir au Fonds de capital de roulement pour les logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières“. En pratique cependant, ces dotations ont également servi à payer des dépenses courantes. Elles ont été affectées notamment au préfinancement du règlement des aides à continuer aux acquéreurs, suivant l'article 31 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Vu l'impossibilité de continuer dans un tel système, la solution retenue consiste à introduire une transparence maximale tout en appliquant rigoureusement les règles européennes en matière de subventions aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général.

### Les règles européennes

Le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne (TFUE). La notion de SIEG est évolutive<sup>2</sup>. Une activité correspondant aujourd'hui à un SIEG peut, à l'avenir, ne plus en relever.

Si des compensations de service public ne remplissent pas certains critères<sup>3</sup>, elles représentent des aides d'Etat prohibées.

L'article 4 de la décision 2012/21/UE indique, en effet, un certain nombre de mentions que le mandat par lequel le SIEG est confié au prestataire doit impérativement renfermer. Le présent projet de loi tient compte de ces exigences, selon lesquelles il y a lieu, en particulier, d'indiquer:

- la nature et la durée des obligations de service public;
- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide;
- la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul et de révision de la compensation;
- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

Les missions de service public se trouvent indiquées à l'article 2 du projet de loi sous rubrique qui en fixe la durée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

L'exigence figurant au deuxième tiret ci-dessus explique la proposition de prendre un règlement grand-ducal mentionnant les divers droits exclusifs du Fonds.

Pour ce qui est des mécanismes de compensation et des paramètres de calcul et de révision de la compensation, l'article 12 initial du projet de loi prévoyait initialement qu'ils seront fixés par règlement grand-ducal.

Comme il s'agit de points d'une certaine importance, le Gouvernement a jugé utile de joindre au projet de loi initial le projet de règlement grand-ducal auquel le texte se réfère.

### **Les principales modifications**

Outre les règles européennes en matière d'aides d'Etat, desquelles le présent projet de loi tient compte, le texte sous rubrique innove sur d'autres points substantiels.

Les membres du conseil d'administration du Fonds du Logement, (le conseil d'administration correspond à l'actuel comité-directeur), sont désormais nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le mandat des membres du comité-directeur n'était pas limité dans le temps.

Le conseil d'administration comprendra à l'avenir un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), ce qui souligne l'importance d'une bonne collaboration et d'un échange constant entre le Fonds et les administrations communales.

Le contrôle de l'Etat sur le Fonds se trouve renforcé. Dans ce contexte se situe la désignation par le ministre ayant le Logement dans ses attributions d'un commissaire du Gouvernement qui jouit d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillera le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

En cas de divergences de vue du ministre ayant le Logement dans ses attributions et du conseil d'administration du Fonds, le point de vue du ministre prime en toute circonstance.

La direction du Fonds ne sera dorénavant plus assurée par le président du conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints exerçant leurs fonctions soit sous le régime d'un contrat d'emploi, soit comme fonctionnaires détachés. Ceci se justifie dans le cas du Fonds essentiellement par la considération que le président du conseil d'administration ne dispose pas forcément du temps requis pour se consacrer à la gestion journalière du Fonds.

Afin de permettre au Fonds d'exercer ses missions avec efficacité, et de répondre surtout au besoin prononcé de la création de logements locatifs, l'Etat pourra garantir les prêts contractés par le Fonds jusqu'à hauteur de 120 millions d'euros (60 millions d'euros dans le projet de loi initial). Pour rappel:

<sup>2</sup> Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées, ou seulement à des conditions moins satisfaisantes, par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. C'est pourquoi, l'article 106, paragraphe 2 du TFUE permet, sous certaines conditions, de faire exception aux règles du TFUE pour les entreprises chargées d'un SIEG.

<sup>3</sup> Critères retenus par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003.

avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, la limite de la garantie d'Etat était fixée à 25 millions d'euros.

L'exemption d'impôts dont bénéficie le Fonds est abolie, afin de ne pas encourir le risque de voir cette exemption qualifiée comme une aide d'Etat au sens de la réglementation européenne.

\*

### III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été émis le 18 décembre 2015.

La chambre professionnelle propose une reformulation de l'intitulé.

Elle estime que la seule réorganisation du Fonds de Logement ne suffira pas à résoudre le manque de logements abordables étant donné que la situation ne concerne plus uniquement les ménages les plus démunis, à revenu modeste ou dépendant des minima sociaux, mais touche des couches sociales de plus en plus nombreuses. „Une seule réforme organisationnelle et fonctionnelle du Fonds du Logement, aussi justifiée soit-elle, n'apportera pas la plus-value visée, si elle n'est pas accompagnée d'un changement radical de la politique immobilière du gouvernement. La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie dans ce contexte aux propositions formulées par le Conseil économique et social dans son avis du 28 octobre 2013 sur „l'accès à un logement abordable“.

La chambre professionnelle propose d'apporter des précisions au terme „accessoire“, dans le contexte de la mise en location ou la vente sur le marché privé d'une partie du parc immobilier du Fonds du Logement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le pourcentage des logements du parc immobilier du Fonds du Logement pouvant être loués ou vendus aux conditions du marché devrait être substantiellement revu à la baisse, ce qui requerrait donc une modification conséquente de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

La chambre professionnelle trouve que les missions du Fonds (énumérées à l'article 2 du projet de loi) devraient se focaliser sur les logements sociaux et à coût modéré.

Elle est d'avis que le nouveau système des aides octroyées au Fonds du Logement est contraire à la sécurité juridique et renvoie aux principes défendus par la Commission européenne.

Concernant la nouvelle direction du Fonds du Logement, la CFEP s'interroge sur la nécessité pour le Fonds de disposer de trois directeurs (un directeur et deux directeurs adjoints), le projet de loi restant par ailleurs muet sur la rémunération de ceux-ci. La chambre professionnelle demande à ce que le directeur et les directeurs adjoints du Fonds du Logement soient engagés sous le statut public vu que leurs fonctions doivent être exécutées dans le respect des principes démocratiques attachés aux missions de service public (impartialité, neutralité, probité, égalité de traitement des citoyens). La CFEP étend cette remarque mutatis mutandis à tout le personnel du Fonds du Logement participant directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique.

La Chambre des Métiers a émis son avis le 1<sup>er</sup> février 2016.

La Chambre des Métiers accueille favorablement les changements annoncés par le Gouvernement concernant la politique du logement et, plus particulièrement, la réorganisation du Fonds.

Elle note que le présent projet entend doter le Fonds du Logement des ressources appropriées et de renforcer sa gouvernance afin d'augmenter la production de logements sociaux et de logements à coût modéré. Cet objectif trouve l'assentiment entier de la Chambre des Métiers, de même que celui de „dédier la partie prépondérante de ses efforts à sa mission cardinale de création de logements locatifs“, qui correspond à une recommandation que la chambre professionnelle exprime de longue date.

Elle énonce qu'à son avis, un fonctionnement plus transparent et plus efficace du Fonds constitue une condition nécessaire, mais non suffisante pour augmenter l'offre de logements à coût modéré. Les responsables politiques devraient aussi veiller à s'assurer que le Fonds dispose des moyens financiers et des ressources humaines adéquats lui permettant d'atteindre les objectifs fixés. La chambre professionnelle souligne aussi que d'autres mesures devront être mises en œuvre afin de mieux maîtriser l'évolution des prix immobiliers résidentiels, accroître la mise sur le marché de terrains à bâtir et pour simplifier les procédures d'autorisation et réduire les délais y relatifs.

Parmi les dispositions du projet de loi que la Chambre des Métiers approuve particulièrement, il y a lieu de citer:

- la gestion du Fonds dans les formes et selon les modalités du droit privé, qui devrait lui conférer une plus grande flexibilité et réactivité;
- en ce qui concerne les immeubles cédés par des ventes avec emphytéose, le fait que le Fonds puisse se réserver un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise pour la durée entière de l'emphytéose, trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers. Cependant, le fait de prévoir, par exemple, un droit de préemption est à lui seul insuffisant pour contrecarrer la spéculation sur les objets en cause. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Métiers demande de prévoir au niveau des contrats de vente avec emphytéose le calcul du prix de vente auquel le logement pourrait être cédé après la période de détention minimale.
- L'élargissement du conseil d'administration au Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), qui est accueilli favorablement, en ce qu'il devrait permettre de mieux coordonner l'action du Fonds avec celles des communes qui interviennent également en tant que promoteurs publics.
- Concernant l'organisation interne du Fonds, la Chambre des Métiers salue l'obligation d'adopter un règlement d'ordre intérieur prévoyant les règles de gouvernance et l'obligation de tenir des comptes séparés (pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, séparés pour leur part pour les activités de location et de vente), alors que cette démarche contribue à renforcer la transparence des opérations financières du fonds et des décisions prises.

Par contre, la Chambre des Métiers éprouve des difficultés en ce qui concerne le fait que le commentaire des articles indique que „le fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.“. La Chambre des Métiers est en effet d'avis que le Fonds devrait en premier lieu se concentrer sur son „*core business*“: la réalisation de logements sociaux et de logements à coût modéré. Enfin, et en se basant sur une appréciation générale du présent projet de loi, la Chambre des Métiers estime que la fonction de commissaire du Gouvernement n'est pas justifiée par le besoin affirmé de contrôle supplémentaire de la part du Ministre compétent.

L'avis de la Chambre des salariés (CSL) date du 16 février 2016.

La Chambre des salariés, qui souscrit aux missions du Fonds du Logement, considère que l'instrument du bail emphytéotique doit être généralisé afin de permettre à des personnes bénéficiant des aides au logement l'accès à la propriété d'un logement. Le Fonds du Logement devrait exercer systématiquement son droit de préemption pour éviter des plus-values. Une disposition concernant les modalités du calcul du prix de rachat à convenir dans l'acte de vente avec emphytéose devrait figurer dans la loi elle-même, et non seulement au commentaire des articles.

En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. De l'avis de la Chambre des salariés, cette mainmise de l'exécutif sur la composition du conseil d'administration est excessive. La Chambre des salariés estime, qu'afin d'éviter des décisions arbitraires et abusives, la révocation doit être motivée par des raisons précises qui devront être énoncées dans la loi.

Pour ce qui est des missions du conseil d'administration, la chambre professionnelle relève une incohérence. Bien que l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> retienne que le conseil d'administration „connaît de tous les aspects de gestion“, l'article 21, paragraphe 2, énumère un certain nombre de décisions du Fonds soumises à l'approbation du ministre. Or, certaines de ces décisions font partie de la gestion courante.

De l'avis de la CSL, la mise en place d'une direction, prévue par l'article 9 du projet de loi, devrait permettre aux membres du conseil d'administration de se concentrer sur la politique générale du Fonds. Or, d'après le projet de loi, le Fonds serait toujours compétent pour prendre des décisions qui relèvent actuellement du comité-directeur et qui devraient normalement être du ressort de la future direction.

La Chambre des salariés rappelle que par l'abrogation des articles 54 à 65 de la loi de 1979, la création du Fonds du Logement ne se retrouvera nulle part dans la législation.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 18 mai 2016.

Si elle partage amplement la vue du Gouvernement quant à la nécessité de réformer le Fonds du Logement, la Chambre de Commerce émet certaines critiques sur la mise en œuvre.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce estime que le titre du projet de loi doit être amendé puisqu'il prévoit la réorganisation de l'établissement public dit „Fonds du Logement“, qui n'existe pas (encore) d'un point de vue légal.

Elle estime que la seule réforme du Fonds du Logement ne suffira pas pour lutter contre la pénurie de logements abordables. La chambre professionnelle souhaiterait que soient favorisées les collaborations avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché pour générer des synergies et une meilleure efficacité afin d'augmenter l'offre de logements de manière plus rapide.

La Chambre de Commerce estime, par ailleurs, que la notion de „logement social“ mérite redéfinition.

Concernant le contenu de la réforme en elle-même, la Chambre de Commerce salue le recentrage des missions du Fonds du Logement sur, d'une part, la mise en location de logements sociaux et, d'autre part, la cession de logements à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au logement.

Quant à la gestion et la gouvernance de l'établissement public, la Chambre de Commerce salue qu'un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol) siègera dorénavant au conseil d'administration, ce qui devrait notamment permettre d'améliorer et d'accroître la collaboration et les échanges avec les administrations locales.

Au vu des contrôles déjà prévus et les pouvoirs dont est doté le commissaire au Gouvernement, la Chambre de Commerce trouve superflue que certaines décisions du Conseil d'administration doivent être soumises à l'approbation du Ministre. La Chambre de Commerce s'interroge donc quant à la réelle „autonomie administrative“, invoquée dans le projet de loi, dont dispose le Fonds du Logement et craint que ces supervisions démultipliées ne ralentissent de manière significative ses activités.

En raison de ces changements organisationnels et fonctionnels, les indemnités et jetons de présence des membres du Conseil d'administration sont revus à la baisse par rapport à ce qui prévaut actuellement pour les membres du comité-directeur. La Chambre de Commerce ne suit pas le raisonnement gouvernemental et estime qu'un état des lieux des indemnités des participants aux divers conseils, comités et commissions dans le paysage administratif devrait être réalisé, et ce afin de tendre vers une harmonisation et une transparence accrues.

Afin que le financement du Fonds du Logement par l'Etat soit conforme aux règles européennes en matière d'aides d'Etat, le Fonds du Logement devra désormais tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui, à leur tour, doivent être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Elle s'inquiète toutefois de l'absence de mécanismes incitant le Fonds du Logement à atteindre certains objectifs ou à viser une plus grande efficacité opérationnelle, puisque les déficits sont compensés intégralement et de manière inconditionnelle.

En termes de droits exclusifs et spéciaux octroyés au Fonds du Logement, le projet de loi sous avis prévoit l'abolition, pour le Fonds du Logement seulement, de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et d'impôts, dont bénéficient actuellement tous les promoteurs publics qui effectuent des acquisitions immobilières dans le cadre des objectifs de la loi modifiée du 25 février 1979. La Chambre de Commerce s'interroge cependant quant à cette différence de traitement entre les différents promoteurs publics.

Pour ce qui est de son droit de préemption, et afin de contrer toute velléité de plus-values ou de spéculation immobilière dans le cas de la revente de logements subventionnés, la Chambre de Commerce demande que les modalités du calcul du prix de rachat soient convenues dans l'acte de vente avec empathie conclu avec le propriétaire.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

\*

### III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

#### 1. Avis du 5 juillet 2016

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé de la décision gouvernementale 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. Le Conseil d'Etat est d'avis que le choix pour le maintien de la forme 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.

Plus fondamentalement, le Conseil d'Etat 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 (l'article 108*bis* de la Constitution) et l'autonomie constituent les deux éléments caractérisant les établissements publics.

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.

Le Conseil d'Etat 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 au Grand-Duché de Luxembourg.

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).

Le Conseil d'Etat se demande toutefois si le souci d'appliquer rigoureusement les règles européennes en matière d'aides d'Etat n'est pas aussi la conséquence d'une lettre adressée par la Direction générale de la 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. Le Conseil d'Etat propose une série de pistes de réflexion à cet égard et par rapport aux critères de compensation à verser au Fonds.

Pour le détail des remarques du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

#### 2. Avis complémentaire du 28 février 2017

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat analyse les amendements parlementaires adoptés en date du 30 septembre 2016 et est en mesure de lever les oppositions formelles formulées dans son avis du 5 juillet 2016, à l'exception d'une seule.

Il se penche plus spécifiquement sur l'introduction dans le texte du projet de loi sous avis des règles de détermination et de calcul de la compensation de service public et de sa régularisation ainsi que des modalités des restitutions à effectuer à la trésorerie de l'Etat en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds. Ainsi, le Conseil d'Etat estime que la lecture combinée de la loi précitée du 25 février 1979 et du projet de loi sous avis tel qu'amendé pose problème, et il y reviendra à l'endroit de l'analyse des articles 22 et 23 nouveaux, introduits par l'amendement 18.

La Commission du Logement formulera sa proposition à cet égard à l'endroit des développements concernant l'article 22.

A l'endroit de l'article 2, paragraphe 3 du projet de loi, la Commission du Logement avait souhaité répondre à une opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis du 5 juillet 2016, en précisant que le Fonds accomplit, par ailleurs, toutes autres missions en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la mission du Fonds est clairement limitée à des actions à entreprendre en matière de logement. L'article 108*bis* de la Constitution<sup>4</sup>, et le principe de spécialité que cet article entérine, ne permet donc pas aux établissements publics d'entreprendre des activités extérieures à la mission qui leur est assignée ou de s'immiscer dans de telles activités. Le Conseil d'Etat maintient donc son opposition formelle formulée dans son avis du 5 juillet 2016. Il fournit néanmoins une proposition de texte auquel il pourrait se joindre. Il propose de supprimer le bout de phrase „(...) dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil“. En effet, selon l'article 108*bis* de la Constitution, les missions des établissements publics ne peuvent être définies que par la loi.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### 1. Remarques préliminaires

Après examen de l'avis du Conseil d'Etat, la Commission du Logement se montre d'accord avec les propositions relatives aux articles suivants (concerne les articles 1-5; les autres remarques se retrouvent au niveau des articles respectifs):

- 1) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> (suppression de la première phrase, suppression de la référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement);
- 2) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 (suppression de la référence à la personnalité juridique et reformulation du paragraphe);
- 3) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3 (remplacement des termes „modalités du droit privé“ par ceux de „méthodes de droit privé“);
- 4) article 2, initial paragraphe 6 (suppression du paragraphe concernant l'aliénation d'immeubles);
- 5) article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> (reformulation des deux premières phrases);
- 6) article 5, initial paragraphe 5 (suppression du paragraphe concernant les avis d'experts);
- 7) article 5, initial paragraphe 6 (nouveau paragraphe 5) (précision quant au secrétaire administratif).

En réaction aux observations du Conseil d'Etat, la commission parlementaire émet les réponses suivantes:

#### 1) *Observation générale relative à la forme de l'établissement public*

Le Conseil d'Etat est d'avis que le choix pour le maintien de la forme de l'établissement public du Fonds serait judicieux, mais il redoute que la flexibilité voulue par un fonctionnement selon les règles du droit privé 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.

Le projet de loi prévoit, en effet, un contrôle très étroit. Ce contrôle étroit s'explique par deux sortes de considérations qu'il convient de mettre plus en avant:

Le Fonds est un établissement public existant, avec des structures internes, des méthodes et des défauts issus de son histoire. Contrairement à la situation en cas de création d'un nouvel établissement public, il s'agit de redresser des défauts préexistants, dont certains fortement ancrés, qui n'ont pu disparaître du jour au lendemain à la suite de la mise en place d'une gestion rigoureuse. Aussi, le contrôle étroit qu'il est prévu de mettre en place s'explique par le souci de rendre le Fonds apte aux exigences de l'avenir. Dans quelle mesure ce contrôle sera effectivement exercé dans toute sa rigueur dépendra de l'évolution future du Fonds. Du moins, la possibilité d'un tel contrôle doit être donnée.

D'autre part, il s'agit de faire en sorte que le Fonds puisse être considéré comme une entité *in-house* au regard du droit européen. Cette condition permet d'attribuer la mission que prévoit le projet gouvernemental, avec toutes les prérogatives en faveur du Fonds, notamment l'automatisme des compensations,

<sup>4</sup> **Art. 108*bis*.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.



sans s'exposer en aucune manière au reproche de n'avoir pas procédé à une mise en concurrence. C'est encore à cette condition que l'Etat pourra accorder d'autres missions au Fonds, contre rémunération.

## **2) Observation générale relative au régime des employés du Fonds**

Le Conseil d'Etat observe que la détermination des attributions des employés du Fonds, dans la mesure où elles pourraient être dérogatoires au droit commun et, le cas échéant, empiéter sur des compétences réservées par la loi à d'autres instances, auraient bien leur place dans un texte de loi.

Il convient de souligner que le projet gouvernemental n'envisage pas d'introduire un régime dérogatoire au droit commun.

## **3) Observation générale relative aux règles européennes**

Le Conseil d'Etat se demande si le souci d'appliquer rigoureusement les règles européennes en matière d'aides d'Etat n'est pas aussi la conséquence d'une lettre adressée par la Direction générale de la 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.

La commission parlementaire du Logement constate que le système suivi jusqu'ici n'est manifestement pas conforme au droit européen. Aussi, l'option a été retenue de l'y rendre conforme. Le point de départ des textes proposés sont les règles actuellement applicables, et non une demande de prise de position de la Commission de 2010 et la réponse qui y fut réservée à l'époque. En effet, dans la mesure où le Fonds remplit une mission de SIEG („service d'intérêt économique général“) au sens de l'article 106, paragraphe 2 du TFUE, les aides d'Etat dont a besoin le Fonds sont admises et soumises aux conditions de la décision 2012/21/UE.

## **4) Observation générale relative à la compensation**

Le Conseil d'Etat remarque que la Commission européenne semble être 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'Etat au sens de l'article 106 (2) du TFUE.

La commission parlementaire est d'avis qu'il faudrait plutôt faire référence à l'„aide au sens de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>, TFUE“. Il paraît difficile de trouver une réponse adéquate à cette question. Pour regrettable que ce soit, aucune compensation – suivant des paramètres conformes aux conditions Altmark, en particulier la quatrième – n'est à même de répondre aux besoins financiers du Fonds. Comme la mission de prestataire de services dans le domaine du logement social n'est pas confiée au Fonds à la suite d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation, pour être conforme à la quatrième condition Altmark, devrait être déterminé sur base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus. Or, force est de constater que les coûts du Fonds sont nettement plus élevés.

## **5) Observation générale relative à l'adoption d'une nouvelle loi**

Le Conseil d'Etat est d'avis que plutôt que d'adopter une nouvelle loi, le législateur pourrait envisager d'incorporer des critères de compensation dans la loi en vigueur (la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) 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.

Quant à la suggestion du Conseil d'Etat de procéder à des changements de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, plutôt que d'adopter une nouvelle loi spécialement consacrée au Fonds, il échet de mettre en exergue que c'est à dessein que les auteurs du projet ont rejeté cette option. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit des aides à la construction d'ensembles, indépendamment de savoir quel promoteur public ou privé (soumis à conditions) réalise la construction.

Le paquet de réforme s'attache à incorporer dans un texte législatif ou réglementaire les critères de la compensation de service public à verser au Fonds. La commission parlementaire, par voie d'amendement, répond à l'opposition formelle du Conseil d'Etat (question de conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution) en intégrant dans le texte du projet de loi des dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public.

#### ***6) Observation générale relative à la jurisprudence Altmark***

Le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet de loi feraient erreur de raisonnement, puisque ce qui serait visé par la quatrième condition Altmark serait le montant de la compensation à verser au Fonds, laquelle devrait être évaluée en fonction des coûts générés par une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée. Ce ne serait donc pas une condition à respecter par l'entreprise qui se voit attribuer la compensation, comme sembleraient l'estimer les auteurs. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à l'avis de la Chambre des salariés qui aurait fait une remarque allant dans le même sens.

La Commission du Logement a peine à suivre le raisonnement du Conseil d'Etat. Le Fonds ne correspondant pas – ainsi que l'auraient montré les audits menés – au critère de l'entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée, ses coûts étant largement supérieurs. Par conséquent, il n'est pas en mesure de mener à bien ses tâches sans une compensation plus élevée, laquelle sera considérée comme aide d'Etat. Elle ne sera exemptée qu'aux conditions de la décision 2012/21/UE, auxquelles le paquet de réforme entend précisément donner suite.

#### ***7) Observation générale relative à la conception du logement***

Le Conseil d'Etat remarque que les Pays-Bas auraient adopté (à l'époque) en matière de logement locatif une conception universelle du logement. Au Grand-Duché de Luxembourg prévaudrait 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 connaîtrait la situation du logement au Luxembourg se rendrait à l'évidence que, vu les niveaux des prix, un revenu modeste rendant impossible l'accès au logement serait probablement plus élevé que le revenu modeste empêchant l'accès au logement dans d'autres pays de l'Union européenne.

La Commission du Logement partage cette observation. Cela étant, la qualification de SIEG pour la mission du Fonds du Logement ne fait pas de doute.

Dans l'affaire du logement social néerlandais – à l'époque universaliste –, la Commission européenne avait, en 2005, mis en doute la qualification de SIEG. Le Gouvernement néerlandais ayant pris des engagements tendant à modifier le système, la Commission européenne décida de ne pas soulever d'objections. Le système d'aide au logement luxembourgeois, tel que prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se limitant tant pour la location que pour la vente à des groupes de la population qui sans cette aide éprouveraient des difficultés, sinon seraient confrontés à l'impossibilité de se procurer un logement sur le marché, il ne fait guère de doute que le Fonds se trouve chargé d'une mission de SIEG.

#### ***En réponse aux remarques d'ordre formel du Conseil d'Etat***

La commission parlementaire est d'accord pour suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat et d'écrire „européenne“ avec une lettre initiale minuscule à l'initial article 16 (article 24 selon la nouvelle numérotation) ainsi que d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“ dans l'ensemble du projet de loi.

#### ***Modifications au niveau de l'agencement des chapitres, sections et articles du texte***

A noter encore que l'insertion dans le projet de loi de nouveaux chapitres, sections et articles, telle que décrite plus en détail par les propositions d'amendements, entraîne la nécessité d'adapter la numérotation des chapitres, sections et articles subséquents, ainsi que les références aux dispositions concernées.

## 2. Examen du texte

### Chapitre I<sup>er</sup> – Statut juridique, missions et siège

#### Article 1<sup>er</sup>

Cet article concerne la dénomination de l'établissement public qui serait dorénavant appelé „Fonds du Logement“. Il ne crée pas un établissement public nouveau. Le Fonds du Logement continue la personnalité juridique du „fonds pour le logement à coût modéré“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le Fonds reste placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat relève que la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> est sans contenu normatif. Il propose 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“.“

La commission parlementaire fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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<sup>er</sup>, 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“.“

La commission parlementaire approuve cette vue, mais souhaite maintenir en fin d'alinéa la formulation „**désigné** ci-après **par** „le ministre““.

#### Paragraphe 3

Pour des raisons de précision, le Conseil d'Etat 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<sup>er</sup> de la loi précitée du 10 décembre 1975.

Même si la commission parlementaire doute que la formulation proposée par le Conseil d'Etat apporte davantage de clarté, elle fait sienne la proposition de texte au niveau du paragraphe 3 de l'article sous rubrique.

#### Paragraphe 4

Ce paragraphe est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article 1<sup>er</sup> prend la teneur suivante:

### Chapitre I<sup>er</sup> – Statut juridique, missions et siège

„**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement de l'établissement public dénommé „Fonds pour le développement du logement et de l'habitat“ créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination „Fonds du Logement“, désigné ci-après par „le fonds“.

(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“.

~~(2) Le fonds est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative. Il est placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par „le ministre“.~~

(2) Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, **désigné** ci-après **par** „le ministre“.

(3) Le Fonds est géré dans les formes et ~~selon les modalités du droit privé~~ d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du Fonds est à Luxembourg.“

#### *Article 2*

Cet article décrit les missions du Fonds. La mission primordiale du Fonds (promoteur public dans le domaine de la mise en location de logements destinés à la location sociale), mais également le suivi social des habitants de ses logements locatifs sociaux (locataires, ainsi que les membres de leurs familles habitant dans les logements concernés) sont décrits aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

Le Fonds a également pour mission la vente de logements à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au sens de la loi modifiée du 25 février 1979.

Le Gouvernement peut, par ailleurs, confier d'autres missions au Fonds, s'il s'avère que celles-ci sont utiles à la réalisation de la politique du logement.

Le Conseil d'Etat 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 aides étatiques. 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 européenne 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par „la décision 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.

#### *Observation relative à l'article 2 (précision des missions de service public)*

L'exigence de définition claire du droit européen ne s'applique qu'aux obligations de service public pour lesquelles une compensation de service public est accordée. Or, selon l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> du texte du projet de loi, ce n'est que pour les missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> (location et vente sociale suivant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement), qu'une compensation de service public est prévue.

#### *Analyse détaillée des différents paragraphes de l'article 2*

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le point 1 de ce paragraphe ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Quant au *point 2 de ce paragraphe*, le Conseil d'Etat 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 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'Etat 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“.

Cette restriction est en effet voulue par le législateur. Ce sont les seules opérations dans le domaine du logement social que le Fonds entreprend actuellement qui sont visées, et il n'est pas prévu qu'il en entreprenne d'autres. Le mécanisme de compensation de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds a été conçu pour ces opérations auxquelles, d'ailleurs, il se réfère expressément.

ment. Il ne saurait être appliqué tel quel à d'autres opérations. Il est dès lors particulièrement important que le paragraphe en question reste inchangé.

Le Conseil d'Etat insiste aussi 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.

Les auteurs du texte estiment qu'il est satisfait à l'exigence de sécurité juridique, étant donné que les articles, rendant éligibles certaines personnes, sont indiqués dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et que le texte du projet de loi renvoie à cette loi. L'énumération des articles en question, outre qu'elle serait fastidieuse et nuirait à la lisibilité du texte, devrait, le cas échéant, être adaptée en cas d'ajouts ou de suppressions de dispositions dans la loi de 1979.

La Commission du Logement prend acte de ce raisonnement.

#### 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'Etat 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'Etat s'est-il opposé formellement au libellé du paragraphe 2 dans sa teneur initiale, estimant qu'il viole l'article 108*bis* de la Constitution et n'est pas conforme aux exigences du droit de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat a émis une proposition de texte:

„(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.“

La commission parlementaire, tout en suivant le Conseil d'Etat, a proposé d'adapter le texte dans le but de préciser la mission de suivi social. L'article 2, paragraphe 2, est dès lors amendé comme suit:

„(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.“

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat s'est vu en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait exprimée à l'endroit du texte initial, dans la mesure où la Commission du Logement a précisé la mission de suivi social à opérer par le Fonds, de sorte qu'elle cadre avec les missions du Fonds.

#### Paragraphe 3

A titre liminaire, le Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat 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.

A 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'Etat 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.

Afin de répondre aux exigences du principe de spécialité des établissements publics consacré par l'article 108*bis* de la Constitution, et sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission parlementaire propose de compléter cette disposition et de préciser que les missions pouvant être confiées au Fonds doivent être en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général.

L'article 2, paragraphe 3, amendé se lit comme suit:

„(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.“

La Commission du Logement tient à préciser que les exigences du droit de l'Union européenne ne sont pas en jeu ici. Les missions envisageables ne sont pas nécessairement des missions de service public. D'autre part, selon le droit européen, l'attribution d'une mission de service public peut être faite notamment par des textes légaux ou réglementaires, mais également par convention. Si la rémunération – qu'il resterait à fixer le moment venu – accordée pour ces missions était conforme aux critères Altmark, la qualification d'aide d'Etat serait à écarter.

**Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne s'est pas vu en mesure de lever l'opposition formelle** qu'il avait formulée dans son avis du 5 juillet 2016. Il pourrait cependant s'accommoder du texte suivant:

„Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général.“ Le bout de phrase „(...) dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil“ serait dès lors à supprimer.

En effet, selon l'article 108*bis* de la Constitution, les missions des établissements publics ne peuvent être définies que par la loi.

La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat.

L'article 2, paragraphe 3, prendrait la teneur suivante:

„(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers de logement d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.“

Paragraphe 4

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

Les membres de la commission parlementaire décident de le garder dans sa version initiale.

Paragraphe 5

Le Conseil d'Etat estimant trop imprécise la deuxième phrase de ce paragraphe, il est proposé de la supprimer pour éviter une opposition formelle. Il paraît d'ailleurs aller de soi qu'un établissement public puisse effectuer toutes opérations utiles ou nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le Conseil d'Etat exige encore, sous peine d'opposition formelle, que les conditions dans lesquelles le Fonds peut faire usage de sa faculté de préempter soient définies plus amplement.

La commission parlementaire avait dès lors proposé la modification suivante à l'endroit de l'article 2, paragraphe 5:

„(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. ~~Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.~~ Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités ~~à convenir~~ **à indiquer dans l'acte authentique de cession.**“

Le texte actuellement en vigueur ne confère pas au Fonds le droit d'exercer un droit de préemption à des conditions arbitraires, mais seulement à celles convenues au préalable. Sachant que les pratiques doivent pouvoir évoluer et s'adapter en fonction de l'expérience et des réalités sociales, il vaut mieux ne pas figer les conditions du droit de préemption dans un texte de loi. Déjà à l'heure actuelle, les conditions de l'exercice du droit de préemption sont définies avec précision dans les actes de vente du Fonds. Plus particulièrement, la fixation du prix est prévue. Il est tenu compte notamment de la moins-value normale résultant de l'usure (et dont le taux est fixé dans l'acte), des moins-values extraordinaires dues à la faute ou à la négligence des occupants, etc., de sorte que tout exercice arbitraire du droit de préemption est exclu. Il est proposé d'insérer cette pratique dans le texte.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever son opposition formelle, étant donné que la commission parlementaire a choisi de faire abstraction de la deuxième phrase du paragraphe sous avis.

Le Conseil d'Etat note les précisions que la commission parlementaire entend apporter au texte du paragraphe sous avis en relation avec le droit de préemption. Par ces précisions, il devient évident à la lecture du texte que le droit de préemption sera sujet à discussion entre les cocontractants. Dès lors, le Conseil d'Etat est à même de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard du texte dans son avis du 5 juillet 2016.

Il propose, cependant, pour des raisons stylistiques, de libeller le texte de la façon suivante:

„(...) le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions et modalités à convenir dans l'acte authentique de cession (...)“.

La Commission du Logement est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

L'article 2, paragraphe 5, prendrait la teneur suivante:

„(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. ~~Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.~~ Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions et modalités à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités ~~à convenir~~ **à indiquer dans l'acte authentique de cession.**“

#### 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'Etat 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.

Vu la recommandation du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer la phrase en question. L'hypothèse d'une cession d'immeubles en dehors des conditions des paragraphes 1<sup>er</sup>, 2 et 4 se trouvera incidemment mentionnée à l'article imposant le remboursement des aides et des dotations reçues pour ces immeubles.

La deuxième phrase, indiquant que dans l'hypothèse envisagée, les aides et les dotations reçues pour ces immeubles sont sujets à restitution, est sans lien direct avec les missions confiées au Fonds. Il est proposé, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat, d'en faire, par voie d'amendement, un article séparé (cf. nouvel article 19).

L'amendement 4 concernant l'article 2, paragraphe 6 est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Paragraphe 7

Le Conseil d'Etat considère que ce paragraphe, qui n'est nécessaire que si on assume que le système d'aides 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.

Cette disposition ne reflétant en effet pas une mission du Fonds, il est proposé, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat, d'en faire un article séparé et d'y consacrer un chapitre séparé intitulé „**Droits exclusifs et spéciaux**“ (cf. nouveau chapitre VII).

„(7) **Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.“

Etant donné que la commission suit une proposition du Conseil d'Etat, la Haute Corporation n'a pas d'observation à formuler. Le texte même de l'article 30 nouveau, qui est incorporé dans le texte du projet de loi sous avis, ne donne pas lieu à observation.

Dans son avis complémentaire, à l'endroit de son analyse de l'amendement 6 portant sur le paragraphe 8 (ancien, paragraphe 6 nouveau) de l'article 2, le Conseil d'Etat relève qu'il faudrait faire référence à la „décision 2012/21/UE de la Commission“.

La commission parlementaire propose d'insérer également le numéro de référence à l'article 30 nouveau qui se lirait dès lors comme suit:

„(7) „**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de la décision 2012/21/UE 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.“

#### Paragraphe 8 (ancien/paragraphe 6 selon la nouvelle numérotation)

Selon le paragraphe 2 de l'article 2 de la décision 2012/21/UE, 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. Le Conseil d'Etat constate que 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.

Le Conseil d'Etat estime que la disposition sous avis viole la décision 2012/21/UE et doit, dès lors, sous peine d'opposition formelle, être modifiée.

La décision 2012/21/UE prévoit une durée maximale de mission pour un SIEG de dix ans. Elle fait exception à cette règle „dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une durée plus longue, conformément aux principes comptables généralement admis“ (article 2, paragraphe 2). Rien n'empêche, dans ce cas, de prévoir une durée supérieure et, sous le régime de la décision 2012/21/UE, ce choix ne doit pas être justifié. C'est seu-



lement sous le régime dit „de l'Encadrement“ – lequel ne trouve pas à s'appliquer dans le cas présent – que toute durée du mandat de SIEG doit être justifiée. Il est renvoyé à cet égard au „Document de Travail des Services de la Commission – Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de „marchés publics“ et de „marché intérieur““<sup>5</sup>.

Il ne fait pas de doute que la durée d'amortissement d'un logement est supérieure à 10 ans. Dans la mesure où, en raison des contraintes du génie civil, différents taux d'amortissement sont applicables aux différents éléments de construction d'un immeuble, il paraît artificiel de se baser sur la durée résultant de l'application d'un de ces taux pour fixer la durée de la mission de service public du Fonds. En revanche, étant donné que le Fonds conclut des contrats de vente avec emphytéose sur le terrain pour une durée de 99 ans, cette durée paraît appropriée pour fixer la durée de la mission de service public accordée au Fonds, sachant que cette durée peut à tout moment être raccourcie par une modification législative. La Commission du Logement propose dès lors de garder la durée de 99 ans pour la mission de service public du Fonds.

Etant donné que le paragraphe 7 de l'article 2 est supprimé par voie d'amendement, il faut maintenir la référence à la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 dans le libellé du paragraphe 8 ancien qui, renuméroté, devient le paragraphe 6. L'article 2, initial paragraphe 8 (nouveau paragraphe 6) a dès lors été complété comme suit:

„(8) (6) Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.“

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation sur l'amendement 6 portant sur le paragraphe 8 ancien (paragraphe 6 nouveau) de l'article 2, sauf à écrire „décision 2012/21/UE de la Commission“.

Sur base des explications fournies par la Commission du Logement, le Conseil d'Etat est en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 5 juillet 2016, alors qu'il estimait que la durée de quatre-vingt-dix-neuf ans prévue dans l'article sous avis violait la décision 2012/21/UE, qui prévoit en son article 4 que la durée de mandat conféré à un service d'intérêt économique général (ci-après „SIEG“) ne pouvait dépasser dix ans.

Le Conseil d'Etat rappelle cependant que la raison d'être d'une limitation de la durée du mandat d'un SIEG a été définie au considérant 12 de la décision 2012/21/UE de la Commission européenne dans les termes suivants: „La mesure dans laquelle une compensation particulière affecte les échanges et la concurrence ne dépend pas uniquement du montant moyen reçu par an et du secteur concerné, mais également de la durée globale du mandat confié“.

Il estime qu'il appartiendra aux seules instances compétentes, à savoir à la Commission européenne, et surtout à la Cour de justice de l'Union européenne, de décider en fin de compte si la durée prévue par l'article sous avis affecte les échanges et la concurrence.

La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat et d'insérer encore le numéro de référence de la décision concernée.

L'article 2, paragraphe 6 nouveau, prendrait la teneur suivante:

„(8) (6) Aux fins de l'article 4, a) de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.“

<sup>5</sup> JO C du 11 janvier 2012, pp. 7 et s. DECISION 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général

Après l'intégration des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire, l'article 2 aurait la teneur suivante:

- „**Art. 2.** (1) Le Fonds a pour missions:
1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
  2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
- (2) La mission prévue au paragraphe 1, point 1, comprend le suivi social des locataires.
- (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.
- (2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.
- (3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.
- (3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets immobiliers de logement d'intérêt général dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.
- (4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le Fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.
- (5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir.
- (5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions et modalités à convenir dans l'acte authentique de cession, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir à indiquer dans l'acte authentique de cession.
- (6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.
- (7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'appli-

cation de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

(8) **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.“

### Article 3

Toujours dans l'idée de permettre au Fonds de réaliser au mieux ses missions, le Fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir, par exemple, de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observations relatives à cet article.

La commission maintient le texte initial qui se lit comme suit:

„**Art. 3.** Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.“

### Article 4

La composition du conseil d'administration est calquée sur celle de l'actuel comité-directeur. Le conseil d'administration regroupe des représentants des ministres et des organisations professionnelles concernés de façon plus ou moins directe par la politique du logement. Compte tenu de l'importance d'une bonne et efficace collaboration du Fonds et des communes, le conseil d'administration est élargi par un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol).

L'article 4 règle également des questions concernant la durée du mandat des administrateurs, la désignation du président du conseil d'administration ainsi que les incompatibilités.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat note qu'un représentant du Syvicol figurera dorénavant parmi les membres du conseil d'administration. Il considère que la présence d'un représentant des villes et communes est effectivement fort utile.

Afin de refléter les objectifs du Gouvernement en matière d'égalité des chances, il est proposé de compléter l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, par une deuxième phrase consacrée à la représentation de membres des deux sexes dans la composition du conseil d'administration. A cet égard, il convient encore de relever que les nominations des membres du conseil d'administration n'interviennent pas toutes sur proposition d'un membre du Gouvernement, de sorte que le Gouvernement ne peut pas s'engager quant à la totalité des nominations.

L'amendement 7 concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Paragraphe 2

Ce paragraphe vise les incompatibilités entre certaines fonctions et la qualité de membre du conseil d'administration. Le Conseil d'Etat 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

Ce paragraphe est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Les paragraphes 2 et 3 restent inchangés par rapport à leur libellé initial.

#### Paragraphe 4

Le délai de six mois pour pourvoir au remplacement d'un membre du conseil d'administration dont le mandat est venu à terme paraît anormalement long au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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.

La commission parlementaire est d'accord avec le Conseil d'Etat.

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'Etat demande qu'il soit fait abstraction de cette disposition qui est susceptible d'une double interprétation. Dans cette hypothèse la dernière phrase du paragraphe sous avis est inutile et donc à omettre. Si les auteurs ont voulu assimiler „siéger“ et „délibérer“, la phrase du paragraphe est, selon le Conseil d'Etat, en contradiction flagrante avec l'article 5, paragraphe 4 du projet de loi, lequel prévoit que le conseil d'administration ne peut délibérer que si la majorité de ses membres est présente.

Le Conseil d'Etat 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'Etat se doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Il peut, en effet, être fait abstraction, comme le suggère le Conseil d'Etat, de l'indication d'un délai de six mois pour remplacer un membre du conseil d'administration.

D'autre part, cependant, il paraît strictement nécessaire que le conseil d'administration puisse siéger et valablement délibérer, même en cas de vacance de poste, ceci sous réserve bien sûr du quorum de présence prévu à l'article 5, paragraphe 4. Le raisonnement du Conseil d'Etat, selon lequel, le texte du projet de loi présenterait une „contradiction flagrante“, paraît difficile à suivre. Une ou plusieurs vacances au conseil d'administration ne sauraient avoir pour effet que le quorum de présence ne soit pas rempli, toute vacance ayant pour effet de réduire le quorum (la moitié des membres) de moitié. Afin, cependant, de rencontrer la remarque du Conseil d'Etat quant à une opposition formelle, il est proposé de préciser qu'en cas de vacance, le conseil d'administration ne saurait siéger et délibérer valablement qu'à condition de respecter le quorum prévu au paragraphe 4.

La commission parlementaire propose encore d'ajouter un passage pour préciser que seulement les fonctionnaires et les employés de l'Etat qui sont nommés au conseil d'administration sur proposition d'un membre du Gouvernement sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions.

Il est proposé de modifier comme suit l'article 4, paragraphe 4:

„(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.“

L'amendement 8 concernant l'article 4, paragraphe 4 proposé par la Commission du Logement au sujet des *quorums* de présence et de vote, permet au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 5 juillet 2016.

Par ailleurs, la précision apportée par la Commission du Logement que seuls sont réputés démissionnaires du conseil d'administration les fonctionnaires et les employés de l'Etat nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement contribue à la clarté du texte.

L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose que les membres du conseil d'administration sont nommés pour un mandat de cinq ans. L'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, prévoit que le président du

conseil d'administration est désigné pour „la même durée“. Il résulte de la lecture combinée de ces deux textes que le président est désigné pour la même durée de cinq ans.

Dans sa version amendée, l'article 4 se lirait comme suit:

## **Chapitre II. – Organes et fonctionnement**

### *Section I<sup>e</sup>. – Conseil d'administration*

**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de Commerce, un sur proposition de la Chambre des **Métiers** et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. **La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.**

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~ par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.“

#### *Article 5*

Cette disposition règle les modalités des réunions du conseil d'administration.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat 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.“

La commission est d'accord avec la reformulation des deux premières phrases.

##### *Paragraphes 2 et 3*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat. Les textes demeurent inchangés.

##### *Paragraphe 4*

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

La commission parlementaire souhaite y apporter une réponse en amendant le paragraphe 4 de l'article 5 comme suit:

„(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.“

Cette proposition d'amendement découle de la proposition d'amendement 8. Il paraît évident que les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents. Même si le texte ne le précise pas *expressis verbis*, il semble difficilement admissible que la faculté de vote soit étendue à des personnes qui ne participent pas à la réunion du conseil d'administration. De ce fait, les personnes assistant aux réunions du conseil d'administration par conférence en ligne (conférence vidéo ou similaire) seraient exclues des délibérations. La commission note que d'habitude, les membres du conseil d'administration résident dans un rayon géographique suffisamment proche.

La proposition d'amendement 9 concernant l'article 5, paragraphe 4, est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Paragraphe 5*

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

La Commission du Logement est d'accord avec la suppression du paragraphe concernant l'avis d'experts.

#### *Paragraphe 6 initial devenant le paragraphe 5*

Il ne résulte pas du texte actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, 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'Etat 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.“*

La commission parlementaire est d'accord pour apporter au niveau du paragraphe 6 initial (devenant le nouveau paragraphe 5 suite à la suppression du paragraphe 5 initial), les précisions souhaitées quant au secrétaire administratif.

Dans sa version amendée, l'article 5 se lirait comme suit:

~~„Art. 5. (1) 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. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.~~

(1) 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. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

~~(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.~~

(6) **(5)** Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. ~~Le secrétaire administratif ne participe ni aux discussions, ni au vote. Le~~

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

#### Article 6

Le conseil d'administration fixe, en accord avec la politique gouvernementale, la politique générale du Fonds et ses objectifs. La définition de la politique générale et des objectifs à atteindre s'effectue à travers un plan quinquennal, régulièrement mis à jour.

Le plan quinquennal figure parmi les décisions du conseil d'administration qui doivent être soumises à l'approbation du ministre. Comme, d'un côté, le sujet du logement social est hautement politique et, de l'autre côté, met en jeu des ressources publiques considérables, il est essentiel que le ministre dispose d'un droit de regard sur toutes les affaires du Fonds et puisse imposer son point de vue en cas de besoin. Il s'agit en outre d'assurer que le Fonds soit considéré comme une entité quasi *in house* au sens du droit européen concernant la mise en concurrence.

Le conseil d'administration adopte également un règlement d'ordre intérieur qui comprend des règles générales et permanentes régissant le fonctionnement du Fonds, dont des règles de bonne gouvernance. Le règlement d'ordre intérieur doit tenir compte, le plus possible, des enseignements et des recommandations des audits du Fonds, dans la mesure où une large partie de ces enseignements et recommandations ne sont pas de nature à pouvoir être reflétés par des dispositions légales ou réglementaires.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 est resté sans observations de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire maintient le texte initial.

#### Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat 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.

Si le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition enlèverait toute autonomie décisionnelle au Fonds et propose d'en faire abstraction, la commission parlementaire soutient l'avis du Gouvernement que le Ministre du Logement doit avoir un large droit de regard sur les décisions du Fonds. La Commission du Logement souhaite maintenir le texte initial.

#### Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat 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'Etat de mentionner le détail de ce que ce règlement doit comprendre. En effet, l'article 21 (initial) du projet de loi prévoit spécifiquement que le règlement d'ordre intérieur soit approuvé par le ministre de tutelle. Le Conseil d'Etat 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'Etat 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, dont le Conseil d'Etat en énumère plusieurs à titre d'exemple.

Le Conseil d'Etat 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<sup>er</sup> du projet de loi sous avis. Il ne pourra pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, point 1 (ROI – audit interne)

Le Conseil d'Etat observe qu'il serait à supposer que les règles gouvernant le contrôle et l'audit interne du Fonds ne sont pas arrêtées par le conseil d'administration, mais par les règles profession-

nelles 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.

Les normes internationales en matière d'audit interne dans le secteur public prévoient justement l'établissement d'une „charte d'audit interne“<sup>6</sup>. Il s'agit d'„un document officiel qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités de cette activité. La charte définit la position de l'audit interne dans l'organisation; autorise l'accès aux documents, aux personnes et aux biens, nécessaires à la réalisation des missions; et définit le champ d'activités d'audit interne“<sup>7</sup>. Pour un exemple, il est renvoyé à la charte d'audit interne du CNRS français<sup>8</sup>. Les auteurs du projet de loi ont eu ce type de document à l'esprit.

Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, point 2 (ROI – comptes séparés)

Le Conseil d'Etat observe que les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement de comptes séparés seraient définis par la science comptable. Il n'appartiendrait pas au conseil d'administration de les indiquer.

L'article 6, paragraphe 3, point 2, doit être lu ensemble avec l'initial article 17, paragraphe 2, relatif aux comptes séparés auquel il se réfère. Le troisième alinéa de l'initial article 17, paragraphe 2, (nouvel article 25, paragraphe 2) se lit comme suit:

„L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.“

Mêmes si ces règles paraissent de bon sens, et ainsi que l'écrit le Conseil d'Etat „évidentes en matière de science comptable“, il est certainement indiqué de les faire figurer dans le texte de loi concernant spécifiquement le Fonds. Ainsi, la directive 2006/111/CE de la Commission européenne du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>9</sup> – où précisément ces règles sont énoncées – impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés les respecte<sup>10</sup>. Ces dispositions impliquent l'obligation de définir clairement les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis. Selon l'article 6, paragraphe 3, point 2, il appartient au conseil d'administration de les énoncer dans le règlement interne à approuver par le ministre de tutelle.

Ainsi, la commission parlementaire ne saurait partager l'observation du Conseil d'Etat que „les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement des comptes séparés sont définis par la science comptable“. En cette matière, la comptabilité laisse, en effet, des choix qu'il incombe au conseil d'administration de préciser.

Quant à l'article 6, paragraphe 3, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de cette disposition qui prescrit le contenu du règlement interne à adopter par le conseil d'administration du Fonds sous l'approbation du ministre, le conseil d'administration ayant les prérogatives d'adopter à tout moment un règlement d'ordre intérieur.

6 Norme 1000 des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'IIA: „La mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne doivent être formellement définis dans une charte d'audit interne, être cohérents avec la définition de l'audit interne, le Code de Déontologie, ainsi qu'avec les Normes. Le responsable de l'audit interne doit revoir périodiquement la charte et la soumettre à l'approbation de la direction générale et du Conseil“ (Cf. IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), „Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne“, Edition 2013, p.75, [www.ifaci.com/uploads/\\_ifaci/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/_ifaci/ani_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf)).

7 IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), „Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne“, Edition 2013, p. 75, [www.ifaci.com/uploads/\\_ifaci/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/_ifaci/ani_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf). Voir également, „Contrôle et audit interne: Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public“, Rapport établi à l'occasion du 50e anniversaire de l'OCDE, 2011, p. 5 [www.oecd.org/governance/47638948.pdf](http://www.oecd.org/governance/47638948.pdf).

8 [http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte\\_audit\\_interne\\_CNRS.pdf](http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte_audit_interne_CNRS.pdf).

9 JO L 318 du 16 novembre 2006, p. 17.

10 Article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive.



Dans la mesure où la plupart de ces points ne sont pas ou insuffisamment traités dans l'actuel règlement interne, il peut paraître utile que la loi précise le contenu minimal du règlement d'ordre intérieur. D'autre part, la cohérence et la lisibilité de la loi s'en trouvent augmentées. De plus, la loi indiquant les points à traiter, les allers-retours du projet de règlement entre le conseil d'administration et le ministre de tutelle, envisagés par le Conseil d'Etat, sont évités. Dans un souci de clarté, il est proposé de préciser expressément que le paragraphe 3 prévoit uniquement le contenu minimal du règlement d'ordre intérieur, c'est-à-dire que d'autres sujets pourraient également y être traités.

L'article 6, paragraphe 3, point 2, doit être vu en relation avec l'article 17 ancien (25 nouveau) concernant la tenue des comptes du Fonds. Cependant, au vu des modifications de la numérotation des articles résultant des amendements proposés, la référence à l'article 17, paragraphe 2, a été adaptée.

Il est proposé de modifier comme suit le texte:

„(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**: [...]“

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation sur cet amendement.

A l'article 6, paragraphe 3, point 3, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat tout en observant que les règles à suivre en matière de marchés publics sont imposées par la législation en la matière. La commission propose dès lors d'apporter une précision à cet égard.

L'article 6, paragraphe 3, point 3 se lirait donc comme suit:

„3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**; [...]“

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat estime inutile de préciser dans un texte de loi qu'un organe établit des règles dans le respect de la loi. Toutes les règles établies par qui que ce soit, doivent impérativement respecter la loi. En conséquence, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la précision que la Commission du Logement souhaiterait apporter au texte. La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer le bout de phrase en question.

La Commission tient encore à relever que s'il est vrai que les règles à suivre en matière de marchés publics sont imposées par la législation en la matière et qu'il n'appartient pas au conseil d'administration de les établir, tel que le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 5 juillet 2016, les règles en matière de marchés publics à inscrire au règlement d'ordre interne sont des règles de fonctionnement du Fonds. Ces règles de fonctionnement doivent évidemment être conformes aux dispositions légales et réglementaires en la matière.

L'article 6, paragraphe 3, point 3 se lirait donc comme suit:

„3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**; [...]“

La proposition d'amendement concernant l'**article 6, paragraphe 3, point 8** est en relation avec la modification du libellé de l'article 2, paragraphe 2.

La commission parlementaire est d'accord avec ces propositions d'amendements d'ordre rédactionnel jugées nécessaires pour rendre les dispositions plus précises.

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3, point 8:

„8. ~~définit le suivi social~~ **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2; [...]“

L'amendement 12 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 8 est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, points 10 et 11 (ROI – attributions de logements)

Le Conseil d'Etat relève encore que le règlement d'ordre intérieur prévoirait, sous les points 10 et 11 de l'article 6, paragraphe 3, 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 seraient d'ores et déjà indiqués dans l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi. Il ne pourrait pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

D'après les auteurs du projet de loi, il convient de distinguer entre les conditions d'éligibilité et les critères d'attribution. Il s'ensuit que le règlement interne ne pourra pas modifier les critères d'éligibilité

prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution. Il arrive cependant régulièrement que le nombre d'intéressés éligibles dépasse celui des logements à attribuer. C'est cette situation que vise l'article 6, paragraphe 3, points 10 et 11.

Il est dès lors proposé de garder le texte intact.

L'article 6 tel qu'amendé se lirait comme suit:

„**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du Fonds. Il définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

- (3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**:
1. précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
  2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article 25, paragraphe 2;
  3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**;
  4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
  5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
  6. fixe les droits et devoirs du personnel;
  7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
  8. ~~définit le suivi social~~ **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2;
  9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
  10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
  11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.“

#### Article 7

Cet article prévoit que les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités pour leur participation aux réunions du conseil d'administration.

L'article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission propose de garder le texte initial.

„**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du Fonds.“

#### Article 8

Cet article traite des pouvoirs dont dispose le président du conseil d'administration.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les paragraphes 2 à 4 de l'article 8 devraient figurer dans un article à part traitant du statut juridique du Fonds.

La commission parlementaire rejoint le Conseil d'Etat dans son avis que les paragraphes 2 à 4 n'ont pas leur place dans l'unique article de la section II intitulée „Le président“ (du chapitre II intitulé „Organes et fonctionnement“). Cependant, plutôt que de les faire figurer dans un article à part, il est proposé de changer l'intitulé de l'initiale section II en „Représentation“ et de maintenir l'article 8 dans sa version initiale.

Il est proposé de modifier comme suit l'intitulé de la section II du chapitre II:

„*Section II. – Le Président Représentation*“

A cet égard, il s'agit encore de relever que le conseil d'administration est convoqué par le président, qui dirige les débats, mais sa fonction ne diffère pas fondamentalement de celle des autres membres

du conseil d'administration. Comme tous les membres du conseil d'administration, il reste révocable *ad nutum*.

La participation du Fonds à l'exercice de la puissance publique reste tout au plus très accessoire. Ainsi que le tribunal administratif l'a retenu dans un jugement du 8 juin 2016, „il n'existe aucune obligation d'être fonctionnaire pour être nommé membre ou président d'un tel comité-directeur [le comité-directeur du Fonds du Logement ou du Fonds d'assainissement de la cité Syrdall] et que le fait de bénéficier d'une nomination afférente n'est pas de nature à faire bénéficier lesdits membres et présidents de la qualité de fonctionnaire“<sup>11</sup>.

#### *Section II. – Le Président Représentation*

„**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le Fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le Fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le Fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du Fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le Fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du Fonds.“

#### *Article 9*

L'article donne des détails sur l'organisation de la direction du Fonds.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du texte 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'Etat 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.

En raison de l'historique du Fonds, les auteurs du projet de loi ont proposé une direction tricéphale.

Quant au statut de la direction, il s'agit encore de rappeler l'article 62 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui dispose que „le fonds est autorisé à engager des employés dont les conditions d'engagement et de rémunération sont déterminées par règlement grand-ducal. Il peut en outre demander le détachement de fonctionnaires et d'employés de l'Etat dont les rémunérations sont remboursables au Trésor“. Le régime de droit privé proposé par l'article 9 ne constitue donc pas en lui-même une innovation. Le texte proposé innove essentiellement en ce qu'il prévoit formellement une direction soumise au pouvoir hiérarchique du conseil d'administration.

Il convient de souligner que le Fonds, en dépit d'obligations de service public, reste un acteur sur le marché de l'immobilier et qu'il se doit d'agir suivant des critères de rentabilité économique, ceci tout particulièrement pour la partie de son activité qui ne fait pas l'objet de compensations de service public.

La commission parlementaire estime, dans sa majorité, que trois membres permettent d'assurer une meilleure gouvernance du Fonds qu'une direction bicéphale.

Il paraît judicieux de préciser que les membres de la direction ne peuvent pas être membres du conseil d'administration du Fonds. Cette exclusion est dans l'esprit du projet de loi visant à instaurer des structures de gouvernance claires excluant un mélange des compétences et des devoirs professionnels.

Il est proposé de compléter l'article 9 par un paragraphe 4 libellé comme suit:

„(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.“

<sup>11</sup> Jugement du Tribunal administratif du 8 juin 2016, n° 36254 du rôle, page 14, confirmé par un arrêt de la Cour administrative du 28 février 2017, n° 38190C du rôle

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat estime que le choix de la Commission du Logement d'exclure le directeur et les deux directeurs-adjoints du conseil d'administration est judicieux.

Après modification, le texte de l'article 9 se lirait comme suit:

*„Section III. – Le directeur*

**Art. 9.** (1) La direction du Fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du Fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du Fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le Fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du Fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du Fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

**(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.**

*Article 10*

Le Conseil d'Etat note que le projet de loi sous rubrique introduit la désignation d'un commissaire du Gouvernement pour le Fonds. Le Gouvernement ayant déclaré prioritaire la politique du logement, une information régulière du ministre de tutelle sur les activités du Fonds assurée par le commissaire du Gouvernement s'impose en conséquence. Le commissaire du Gouvernement surveille plus particulièrement la mise en œuvre du plan quinquennal mentionné à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Au sujet du commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat réitère sa prise de position formulée dans ses avis antérieurs (doc. parl. n° 5125, 6283, 6420 et 6527), 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 y afférentes.

La Commission du Logement plaide en faveur du maintien des dispositions prévoyant un commissaire du Gouvernement.

Il est proposé d'apporter une correction d'ordre légistique. Il y a, en effet, lieu d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“ dans le corps du texte de l'article 10 (1):

Le texte prendrait le libellé suivant:

*„Section IV. – Le commissaire du Gouvernement*

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.“

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de remarque à ce sujet.

#### *Article 11*

Le Conseil d'Etat se doit encore de rappeler ses avis antérieurs au sujet des indemnités versées aux agents de l'Etat 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'Etat 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'Etat, il y aurait lieu de maintenir le principe de l'indemnisation dans le texte du projet de loi.“

La commission parlementaire donne à considérer que la tâche de commissaire de Gouvernement implique des responsabilités supplémentaires s'ajoutant à celles normalement assumées par le fonctionnaire concerné, ainsi qu'une disponibilité accrue. Les réunions du conseil d'administration ne se tiennent pas nécessairement pendant les heures de service. De même, la préparation de ces réunions pourra demander des travaux en dehors des heures de service.

La commission décide de garder le texte dans sa teneur initiale:

„**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.“

#### *Article 12*

A l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du Fonds sont des contrats de louage de service de droit privé régis par le Code du travail.

Cet article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

La commission décide de garder le texte dans sa teneur initiale:

### **„Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au Fonds par un contrat de louage de services de droit privé.“

#### *Article 13*

Cet article est resté sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

L'article 13 reste inchangé par rapport au texte initial.

„**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du Fonds, lui sont remboursées par ce dernier.“

#### *Article 14*

Cette disposition rappelle le secret des délibérations et des votes du conseil d'administration, ainsi que le secret professionnel des agents du Fonds.

Dans la mesure où il n'est pas possible d'énumérer de façon exhaustive dans une disposition légale tous les documents et renseignements susceptibles de présenter un caractère confidentiel, il revient à chaque personne concernée de faire cette appréciation au cas par cas, à moins que le conseil d'administration n'ait expressément retenu le caractère confidentiel d'un document ou d'un renseignement.

Le Conseil d'Etat constate que les personnes visées par les paragraphes 1<sup>er</sup> 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'Etat approuve ce choix.

En revanche, le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction du paragraphe 3 pour être superfétatoire. En effet, la rémunération 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“.

*Observation relative à l'article 14, paragraphe 3 (secret professionnel)*

Le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction du paragraphe 3 de l'article 14 qui serait superfétatoire, l'énumération des personnes liées par le secret professionnel visée par l'article 458 du Code pénal n'étant pas limitative.

La commission parlementaire constate que, dans un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 26 novembre 2009 (n° 3423/2009), „Le Tribunal observe que l'article 458 du Code pénal astreint au secret professionnel notamment les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens et sages-femmes, mais au-delà également „toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie“.

Dès lors, l'énumération de l'article 458 du Code pénal visant les personnes liées par le secret professionnel n'est pas limitative et les termes „état ou profession“ sont assez larges pour embrasser l'exercice d'autres fonctions, lorsque leurs titulaires sont les confidents obligés et nécessaires de secrets qu'on leur confie (CSJ, 17 décembre 1955, Pas. 16, 409). (...)“.

La commission estime que cet exemple montre qu'il est préférable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de ne pas supprimer le paragraphe en question.

L'article 14 se lira dès lors comme suit:

„**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du Fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.“

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a émis aucune remarque au sujet de cet article.

Par l'amendement 15, la commission parlementaire propose l'insertion d'un nouveau chapitre IV intitulé „Compensation de service public“ et comportant la section I. dont l'intitulé est libellé „Composantes de la compensation de service public“.

(La numérotation des articles, chapitres et sections subséquentes devra être adaptée en conséquence.)

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observation quant à l'amendement 15 concernant l'insertion d'un nouveau chapitre IV intitulé „Compensation de service public“ et comportant la section I. dont l'intitulé est libellé „Composantes de la compensation de service public“.

Il est proposé d'insérer le nouveau chapitre IV traitant de la compensation de service public.

Afin d'assurer la conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution, et sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de faire figurer dans le texte du projet de loi les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement. Il est proposé de réunir ces dispositions dans un nouveau chapitre IV, intitulé „Compensation de service public“, comportant trois sections. La section I. (articles 15 et 16) est intitulée „Composantes de la compensation de service public“. Les articles 17-19 feront partie d'une section II. intitulée „Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains“, alors que les articles 20-23 seront compris dans une section III. intitulée „Compensation des déficits d'exploitation“.

*Article 15*

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la disposition qui prévoit que le Fonds perçoit une compensation à charge du budget de l'Etat 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'Etat rend attentif au fait que l'article 99 de la Constitution réserve les charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice à la loi.

Outre les compensations de service public, le Fonds perçoit également les aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi du 25 février 1979. Bien que ces aides doivent en principe être continuées aux acquéreurs éligibles, il n'empêche qu'elles procurent indirectement un avantage au Fonds et, dès lors, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat en sa faveur. Il convient donc d'en faire mention, conformément à ce qu'exige l'article 4, c) de la décision 2012/21/UE.

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

Afin d'assurer la conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution, il est proposé de faire figurer dans le texte de loi les dispositions du projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

A cet effet, il est proposé de réunir ces dispositions sous un nouveau chapitre IV, intitulé „Compensation de service public“.

La compensation de service public se compose de deux éléments, à savoir des dotations couvrant une partie du prix de l'acquisition ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange, et d'une compensation des déficits d'exploitation.

Le prix du terrain donné en échange par le Fonds ayant fait l'objet d'une dotation au moment de son acquisition, il suffit, pour déterminer la dotation en cas d'échange de terrains, de tenir compte de la soulte à régler, le cas échéant, par le Fonds.

**Par voie d'amendement 16, il est proposé de modifier comme suit l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>:**

„**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal **qui comporte deux éléments:**

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.**“

Ces adaptations textuelles s'imposent suite à la proposition d'insérer dans le projet de loi les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

Au vu des amendements apportés par la Commission du Logement à l'endroit du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 15 sous avis et de la précision des modalités de calcul des compensations, apportée par les nouveaux articles 17 à 23 introduits par l'amendement 18, le Conseil d'Etat est à même de lever l'opposition formelle qu'il avait exprimée dans son avis du 5 juillet 2016.

#### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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.

La Commission du Logement propose de maintenir la version actuelle du texte, au motif que l'énumération des articles en question, outre qu'elle serait fastidieuse et nuirait à la lisibilité du texte, devrait, le cas échéant, être adaptée en cas d'ajouts ou de suppressions de dispositions dans la loi de 1979.

Le Conseil d'Etat note encore que les aides reçues au titre d'aides à la construction d'ensembles devraient être prises en compte, dans la mesure où elles constitueraient une aide étatique de la compensation de service public qui serait attribuée en définitive au Fonds par application des règles de calcul d'une telle compensation.

La commission parlementaire partage l'avis du Conseil d'Etat que la prise en compte de ces aides s'impose. Aussi, les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal concernant la compensation de service public en tiennent compte, tant pour la détermination provisoire ou définitive des

dotations relatives à l'acquisition de terrains (initiaux articles 2, 3 et 4) que pour la compensation des déficits d'exploitation (voir en particulier l'initial article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>)<sup>12</sup>, qui devient l'article 21 nouveau du présent projet de loi.

### *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<sup>er</sup> 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'Etat 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 15 du projet de loi, 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. Le Conseil d'Etat suggère un libellé moins restrictif.

### *Observation relative à l'article 15, paragraphe 3 (compensation de service public)*

La commission parlementaire estime que, dans la mesure où il est désormais proposé d'insérer dans la loi les dispositions figurant actuellement au projet de règlement grand-ducal concernant les compensations de service public, l'étendue des deux volets de la compensation de service public (d'une part, les dotations couvrant une partie du prix d'acquisition, d'autre part, la compensation des déficits d'exploitation) ne devrait plus faire de doute.

Suivant ces dispositions est implicitement couvert le déficit d'exploitation des activités de vente avec emphytéose et de location bénéficiant des aides prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se dégageant des comptes séparés tenus suivant des principes de comptabilité analytique. En effet, les comptes séparés, ainsi tenus, comprennent l'ensemble des frais se rapportent à ces activités.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a émis aucune observation au sujet de ce texte. L'article 15, dans sa version amendée, se lirait comme suit:

„**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal qui comporte deux éléments:

- 1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**
- 2. une compensation des déficits d'exploitation.**

(2) Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

<sup>12</sup> „Le montant de la compensation prévue à l'article 5 [article 20 du projet de loi] est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction [...] des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“



(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.“

Par voie de l'amendement 17, la commission propose l'insertion d'un nouvel article 16.

Le Conseil d'Etat avait proposé de prévoir qu'en cas d'une aliénation d'un bien, les aides et les dotations reçues pour ces immeubles soient sujets à restitution. Il est proposé de suivre la suggestion du Conseil d'Etat et de couvrir cette hypothèse dans un article séparé.

Le nouvel article serait libellé comme suit:

**„Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:**

- 1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20;**
- 2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;**
- 3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;**
- 4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.“**

Ce nouvel article traite à part, conformément à l'observation du Conseil d'Etat (ad article 2, paragraphe 6), des éventuelles restitutions à effectuer par le Fonds. Il reprend les dispositions de l'article 4, paragraphe 4 de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

Dans ce contexte, il se doit de relever que cet article traite incidemment de la cession d'immeubles par le Fonds, la suppression de l'initial paragraphe 6 de l'article 2 du projet de loi ayant été proposée suite à l'observation en ce sens du Conseil d'Etat.

Afin d'éviter une surcompensation, le Fonds doit effectuer un remboursement à la trésorerie de l'Etat en cas d'aliénation de terrains. Comme le terrain n'a pas reçu la destination à laquelle il était destiné au départ, le montant de la dotation et de l'aide à l'acquisition réglé, augmenté, le cas échéant, de la plus-value correspondante éventuelle, doit retourner à l'Etat. Le produit de la vente revient à l'Etat dans la proportion dans laquelle le Fonds a touché des aides et des dotations au moment de l'acquisition. En cas de moins-value, le montant à retourner par le Fonds est inférieur à ce qu'il a touché au moment de l'acquisition. Si le Fonds devait retourner la totalité de la dotation et de l'aide qu'il a touchées, le montant de la moins-value devrait entrer dans le calcul du déficit à compenser, conformément aux articles 20 et suivants. En cas d'aliénation d'un terrain acquis avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, la totalité du prix de vente ou, le cas échéant, de la soulte touchée par le Fonds, revient à l'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la Commission du Logement propose de régler les remboursements que le Fonds doit verser à la trésorerie de l'Etat en cas de vente d'un terrain, qui n'a pas été utilisé par le Fonds pour la construction de logements et qui est destiné à l'emphytéose ou la location sociale. Etant donné que les points 1 à 4 ne portent que sur des ventes de „terrains“, et afin de rendre le texte cohérent, le Conseil d'Etat demande de libeller le début de l'article de la façon suivante:

**„Art. 16. En cas d'aliénation de terrains par le Fonds, (...)“**

La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat et d'adapter la formulation de l'article 16 comme suit:

**„Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles de terrains par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:**

- 1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20;**

2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;
3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;
4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.<sup>66</sup>

Pour assurer une structure logique du texte, le Conseil d'Etat propose de faire figurer l'article sous avis à la fin de la section II, concernant la dotation couvrant une partie de l'acquisition, alors qu'il règle les obligations de restitution de moyens mis à disposition par l'Etat, et non une composante de la compensation de service public.

La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat et de faire figurer l'article en cause à la fin de la section II du chapitre IV de la loi. La numérotation des articles suivants, ainsi que les renvois à l'intérieur des articles doivent être adaptés en conséquence.

L'amendement 18 prévoit l'insertion de **nouveaux articles** (devenant par la suite les articles 16 à 23 et correspondant aux articles 2 à 8 de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement). Les articles 16-19 (17-19 créés par amendement) font partie d'une **section II.** intitulée „Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains“, alors que les articles 20-23 (20-23 des amendements) sont compris dans une **section III.** intitulée „Compensation des déficits d'exploitation“.

Suite au déplacement de l'article 16 créé par amendement que le Conseil d'Etat suggère de faire figurer à la fin de la section II. du chapitre IV., les renvois à l'intérieur du nouvel article 16 (17 créé par amendement) nécessitent adaptation.

*„Section II. – Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains*

Art. 17 16. La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le Fonds en vue:

1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;
2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Art. 18 17. (1) Le montant des dotations prévues à l'article 16 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:

$$CCP = (RM_3 \times RM_1 \times 0,5) + (RM_4 \times RM_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants:

1. le rapport moyen (RM<sub>1</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, 16, point 1, (SVS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_1 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SV_{a-4} + SV_{a-3} + SV_{a-2})};$$

2. le rapport moyen (RM<sub>2</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, 16, point 2, (SLS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_2 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SL_{a-4} + SL_{a-3} + SL_{a-2})} ;$$

3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, 16, point 1, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, 16, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_3 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, 16, point 2, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, 16, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_4 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.

(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.

Art. 19 18. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldés sans retard.

(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, 16, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.

(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, 16, point 2."

L'article 16 créé par amendement figurera à cet endroit et devient l'article 19, suite à la suggestion du Conseil d'Etat émise dans son avis complémentaire du 28 février 2017. Les numéros et renvois à l'intérieur des articles suivants doivent être adaptés.

### *„Section III. – Compensation des déficits d'exploitation*

Art. 20. La compensation de service public allouée au Fonds, comprend également:

1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 16 17, point 1;
2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 16 17, point 2.

Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 16 à 18 (17 à 19), des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au

**logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.**

**(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.**

**Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17 16, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, 16, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.**

**(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 17, 16, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du Fonds.**

**(3) Si l'activité de location visée à l'article 17, 16, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 17, 16, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.**

**Art. 23. Si l'activité de location visée à l'article 17, 16, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat."**

Commentaire des articles 17 à 23/16 à 23 suite à la renumérotation après le déplacement de l'article 16

La compensation de service public se compose de deux éléments, à savoir des dotations couvrant une partie du prix de l'acquisition ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange, et d'une compensation des déficits d'exploitation.

Le prix du terrain donné en échange par le Fonds ayant fait l'objet d'une dotation au moment de son acquisition, il suffit, pour déterminer la dotation en cas d'échange de terrains, de tenir compte de la soulte à régler, le cas échéant, par le Fonds.

Cette proposition d'amendement découle de l'amendement 16 visant à ce que le cadrage normatif essentiel de la compensation de service public soit spécifié dans le projet de loi.

Il est encore proposé d'apporter une précision à l'initial article 6, paragraphe 2 du texte de l'initial projet de règlement grand-ducal, lequel deviendrait le nouvel article 21, paragraphe 2 du projet de loi. (Cette proposition d'amendement est soulignée deux fois.) Cette proposition d'amendement est motivée comme suit:

L'exclusion des provisions pour réparations des amortissements et des autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds.

Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est proposé de l'amender en ajoutant une phrase à l'initial article 6, paragraphe 2 du texte de l'initial projet de règlement grand-ducal, lequel deviendrait le nouvel article 21, paragraphe 2 du projet de loi.

L'exclusion de ces derniers postes s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation, l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal. Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est proposé d'ajouter à l'article 21, paragraphe 2, *in fine* une phrase.

Les frais en relation avec les actes de vente dans lesquels le Fonds agit comme acquéreur entreront dans les comptes séparés des activités de vente avec emphytéose et de location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dans la mesure où ils se rapportent à ces activités.

*Article 17 nouveau/16 suite au déplacement de l'article 16*

L'activité de location et l'activité de vente du Fonds bénéficient d'une dotation servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par des aides à la construction d'ensembles, prévues par le chapitre 3 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, pour l'acquisition de terrains.

*Article 18 nouveau/17 suite au déplacement de l'article 16*

Dans un premier temps, avant de connaître les détails des projets à réaliser sur les terrains en cause, les dotations pour l'acquisition de terrains prévues à l'article ~~17~~ 16 sont fixées et libérées provisoirement. Cela permet d'éviter que le Fonds ne doive faire appel à des emprunts importants pour une durée assez longue et payer les intérêts correspondants aux établissements de crédit. Afin de répondre au mieux aux besoins de compensation réels du Fonds et d'éviter toute surcompensation, les paramètres du calcul des dotations provisoires sont basés sur des rapports moyens atteints par le Fonds au cours d'une période de référence se situant dans un passé récent.

Les dotations sont uniquement destinées à compenser une part du prix d'acquisition des terrains et non des constructions éventuelles se trouvant sur les terrains en cause.

L'exemple suivant illustre le calcul du coefficient de compensation provisionnel. Les rapports entre surfaces correspondent à de simples hypothèses de calcul choisies au hasard.

*Calcul du coefficient de compensation provisionnel en 2020*

Soit un terrain acquis par le Fonds au prix de 10 en 2020.

Les moyennes en 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) des surfaces des lots achevés, cédés ou prévus pour être cédés par vente avec bail emphytéotique bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains rapportés à l'ensemble des ventes avec bail emphytéotique sur la part de terrain sont les suivantes:

2016: 70% des surfaces

2017: 80% des surfaces

2018: 75% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 75% des surfaces.

Les moyennes des surfaces achevées au cours des années 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) destinées à la location sociale, bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains, rapportés à l'ensemble des projets de location achevés sont les suivantes:

2016: 80% des surfaces

2017: 90% des surfaces

2018: 85% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 85% des surfaces.

Les proportions moyennes entre surfaces achevées destinées à la vente avec bail emphytéotique et celles destinées à la location sociale sont les suivantes:

2016: 35% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 65% des surfaces pour la location sociale

- 2017: 50% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 50% des surfaces pour la location sociale
- 2018: 41% des surfaces pour la vente avec emphytéose  
et 59% des surfaces pour la location sociale.

Il en résulte une proportion moyenne sur les trois années de 42% de surfaces pour la vente avec emphytéose et de 58% de surfaces pour la location sociale.

Détermination du coefficient de compensation provisionnel en cas d'acquisition d'un terrain en 2020 à partir des pourcentages déterminés ci-dessus:

$$(42\% \times 75\% \times 50\%^{13}) + (58\% \times 85\% \times 30\%^{14})$$

$$= 0,1575 + 0,1479$$

$$= 0,3054.$$

Pour un terrain acquis au prix de 10 en 2020, le Fonds bénéficie donc d'une dotation provisoire de:  
 $0,3054 \times 10$   
 $= 3,054.$

#### *Article 18/17 selon la nouvelle numérotation*

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat formule une série de réflexions. Il estime que, lors de l'acquisition des terrains, il n'est pas nécessairement connu dans quelle proportion ces terrains seront effectivement dédiés à des logements à caractère social destinés à être vendus et quelle sera la proportion dédiée aux logements locatifs. Etant donné que la participation de l'Etat diffère selon l'utilisation finale des surfaces acquises, il est prévu de compenser l'acquisition des terrains en deux étapes.

Dans un premier temps, l'Etat verse une compensation provisoire lors de l'acquisition du terrain, provision qui sera régularisée au moment où les données relatives aux projets sont définitivement arrêtées.

La hauteur de la compensation provisoire payée au moment de l'acquisition d'un terrain précis est calculée sur base d'une moyenne des réalisations du Fonds au cours des trois années précédant l'année qui précède l'année de l'acquisition (les années a-4, a-3, a-2). Ce coefficient de compensation provisionnelle tient compte, d'un côté, de la part des logements achevés au cours de la période triennale, destinés à la vente avec un droit d'emphytéose sur la part de terrain (SVS) dans l'ensemble des logements vendus (SV) et, d'un autre côté, de la part des logements destinés à la location selon les critères du logement social<sup>15</sup> (SLS) dans l'ensemble des logements loués (SL). Ainsi, le coefficient de compensation provisionnel est identique pour toutes les acquisitions faites par le Fonds au courant d'une même année.

Ce coefficient de compensation provisionnel sera également repris lors du calcul de la régularisation des aides au moment de l'achèvement des différentes parcelles mises en vente ou en location.

L'article avisé par le Conseil d'Etat précise l'établissement de ce coefficient et les modalités du paiement de ces avances lors de l'acquisition de terrains. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

13 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50% pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

14 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70% pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

15 Selon les articles 27 et 29 de la loi précitée du 25 février 1979.

*Article 19 nouveau/18 selon la nouvelle numérotation*

Le montant définitif de la dotation pour un terrain est déterminé dès que toutes les données relatives aux projets à réaliser sont disponibles.

Lors de la régularisation de la dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs, comme, par exemple, des vannes de rétention ou des transformateurs, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour ces terrains.

L'exemple suivant illustre le calcul de la régularisation de la dotation provisoire de 3,054 versée au Fonds pour un prix d'acquisition dans l'exemple reproduit au commentaire de l'article 17 dans deux hypothèses différentes, choisies au hasard:

*Calcul de la régularisation en 2030*

*Hypothèse d'un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose*

Le taux de compensation pour un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>16</sup>.

D'où, le Fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit:

$$(0,5 - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10$$

$$= 0,1946 \times 10$$

$$= \underline{1,946}$$

*Hypothèse d'un projet dont 80% des surfaces sont destinées à la vente avec emphytéose et 20% à la location sociale*

Le taux de compensation pour un projet entièrement<sup>17</sup> destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>18</sup>. Pour la location sociale, le taux de compensation est de 30%<sup>19</sup>.

Le taux de compensation régularisé s'établit comme suit:

$$(80\% \times 100\% \times 50\%) + (20\% \times 100\% \times 30\%)$$

$$= 0,40 + 0,06$$

$$= 0,46$$

D'où, le Fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit:

$$(0,46 \text{ (taux de compensation régularisé)} - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10$$

$$\text{(prix d'acquisition)}$$

$$= 0,1546 \times 10$$

$$= 1,546$$

16 En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10% de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, „les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...)“.

17 En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10% de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, „les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...)“.

18 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50% pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

19 La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70% pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique, ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, le montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat constate que l'article 18 suivant la nouvelle numérotation précise les modalités de la régularisation des avances faites au Fonds pour l'acquisition de terrains.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat considère que le libellé „sans retard“ est sans valeur normative. En conséquence, ce libellé est à éliminer aux deux endroits où il figure dans le texte.

Il propose dès lors de reformuler le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> de la façon suivante:

**„Art. 19. (1) Le montant définitif des dotations est établi dès que les données relatives au projet à réaliser sur les terrains concernés sont disponibles. Les insuffisances ou les excédents des dotations sont soldés dès que leur montant définitif a été établi.“**

La Commission du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat et d'adapter la formulation du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article comme suit:

**„Art. 19 18. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois dès que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent sont disponibles. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldés sans retard. Les insuffisances ou les excédents des dotations sont soldés dès que leur montant définitif a été établi.“**

Les renvois à l'intérieur de l'article nécessitent adaptation. L'article 18 se lirait désormais comme suit:

**„Art. 18. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois dès que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent sont disponibles. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldés sans retard. Les insuffisances ou les excédents des dotations sont soldés dès que leur montant définitif a été établi.**

**(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, 16, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.**

**(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, 16, point 2.“**

#### *Article 20 nouveau*

Les déficits d'exploitation des activités de vente et de location du Fonds visées à l'article 17 (16, dans la numérotation adaptée) sont couverts par une compensation de service public.

#### *Article 21*

Compte tenu de l'importance des montants de la compensation des déficits d'exploitation et de leur impact sur les trésoreries de l'Etat et du Fonds, un règlement d'acomptes trimestriels s'impose.

Afin de ne pas augmenter artificiellement les montants de la compensation des déficits d'exploitation perçus par le Fonds, les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir sont exclus de ce calcul.

L'exclusion de ces derniers postes s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation, l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal. Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est utile d'ajouter à l'article 21, paragraphe 2, in fine une phrase.

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat propose de supprimer, à la deuxième phrase du paragraphe 2, le terme „cependant“ qui n'a aucun apport normatif.



Le Conseil d'Etat propose de rédiger la dernière phrase du paragraphe 2 comme suit:

„Ces montants interviennent pour le calcul de la compensation pour l'exercice où ils sont effectivement engagés.“

La Commission du Logement est d'accord pour reprendre les adaptations textuelles proposées par le Conseil d'Etat.

L'article 21, paragraphe (2), se lirait alors comme suit:

**„(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année pour l'exercice où ils sont effectivement engagés.“**

#### *Article 22 nouveau*

Toujours dans l'idée d'éviter une surcompensation, cette disposition prévoit l'imputation d'éventuels bénéfices réalisés par le Fonds en distinguant selon ses activités.

Il convient de préciser que si le Fonds peut faire un bénéfice sur ses activités commerciales ordinaires et que 50% de ce bénéfice restent à sa disposition – après couverture des déficits d'exploitation des activités de service d'intérêt économique général par les autres 50% de ce bénéfice –, le Fonds doit exercer ses activités commerciales ordinaires en gardant à l'esprit qu'il les poursuit à titre strictement accessoire et seulement afin de garantir une certaine mixité de fonctions et une certaine mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent.

Evidemment, une éventuelle perte réalisée par le Fonds dans le cadre de ses activités commerciales ordinaires n'est pas prise en charge par l'Etat.

Si l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, génère un bénéfice, celui sert d'abord à couvrir un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 16, point 2.

Les exemples suivants illustrent le calcul des compensations des déficits d'exploitation. Les montants supposés des produits et charges sont purement hypothétiques et servent uniquement à l'établissement de l'exemple de calcul.

*Exemple de calculs de compensations couvrant le déficit d'exploitation (paiements en faveur du Fonds):*

Les calculs sont basés sur les données suivantes:

- (a) Au cours de l'exercice 2020, le Fonds acquiert des terrains pour 100. Il touche des compensations de 30 et des aides de 60 pour l'acquisition de ces terrains<sup>20</sup>.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes: 2<sup>21</sup>
- (c) Pour la différence de 10, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,1.
- (d) La garantie d'Etat, donne lieu à une redevance de 0,05 (d1). Les frais d'acte s'élèvent à 0,7 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continuées aux acquéreurs<sup>22</sup>: 2
- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc., au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose: 8
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose: 3
- (h) Produits provenant de la vente de logements: 9
- (i) Redevances d'emphytéose: 1

<sup>20</sup> Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

<sup>21</sup> Ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

<sup>22</sup> Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale: 10
- (k) Part couverte par des aides: 6<sup>23</sup>
- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale: 5
- (m) Loyers: 4

*Calcul du déficit de l'activité de vente avec emphytéose pour l'année 2020:*

Recettes:

(h) + (i)

$$= 9 + 1$$

$$= 10$$

Dépenses:

$$(f) + (g) + (c)^{24} + (d1)/3^{25} + (d2)/3^{26}$$

$$= 8 + 3 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3$$

$$= 8 + 3 + 0,033 + 0,016 + 0,233$$

$$= 11,282$$

Déficit à compenser pour l'année 2020:

$$11,282 - 10$$

$$= \underline{1,282}$$

*Calcul du déficit de l'activité de location sociale pour l'année 2020:*

Recettes:

(m)

$$= 4$$

Dépenses:

$$(j-k)^{27} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3$$

$$= 4 + 5 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3$$

$$= 4 + 5 + 0,033 + 0,016 + 0,233$$

$$= 9,282$$

La compensation des déficits d'exploitation à régler au Fonds pour l'année 2020 s'élève donc à:

$$9,282 - 4$$

$$= \underline{5,282}$$

*Exemple de calculs conduisant à des paiements en faveur de l'Etat*

- (a) Au cours de l'exercice 2021, le Fonds acquiert des terrains pour 200. Il touche des compensations de 60 et des aides de 120 pour l'acquisition de ces terrains<sup>28</sup>.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes: 4<sup>29</sup>

23 Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation, afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

24 Le montant de 0,1 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

25 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

26 Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

27  $10 - 6 = 4$ .

28 Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

29 Ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

- (c) Pour la différence de 20, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,2.
- (d) La garantie d'Etat donne lieu cette année à une redevance de 0,10 (d1). Les frais d'acte s'élèvent à 1,4 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continuées aux acquéreurs<sup>30</sup>: 5
- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc., au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose: 12
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose: 2
- (h) Produits provenant de la vente de logements: 15
- (i) Redevances d'emphytéose: 1,5
- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc., au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale: 11
- (k) Part couverte par des aides: 7<sup>31</sup>
- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale: 2
- (m) Loyers: 7

*Calcul du résultat de l'activité de vente avec emphytéose pour l'année 2021:*

Recettes:

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

Dépenses:

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)/3^{32} + (d1)/3^{33} + (d2)/3^{34} \\ & = 12 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ & = 12 + 2 + 0,066 + 0,033 + 0,46 \\ & = 14,559 \end{aligned}$$

Bénéfice de l'activité de vente avec emphytéose:

$$\begin{aligned} & 16,5 - 14,559 \\ & = \underline{1,941} \end{aligned}$$

Ce bénéfice du Fonds sur l'activité de vente avec emphytéose est supérieur aux redevances d'emphytéose (i):  $1,941 \geq 1,5$

Le Fonds doit dès lors restituer les redevances d'emphytéose à l'Etat: 1,5

Le bénéfice subsistant s'élève à:

$$\begin{aligned} & 1,941 \text{ (bénéfice)} - 1,5 \text{ (redevances d'emphytéose)} \\ & = 0,441 \end{aligned}$$

Le chiffre d'affaires s'établit comme suit:

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

<sup>30</sup> Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

<sup>31</sup> Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

<sup>32</sup> Le montant de 0,2 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

<sup>33</sup> Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

<sup>34</sup> Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

Comme le bénéfice subsistant ne dépasse pas 3% du chiffre d'affaires, il peut être intégralement mis en réserve. En effet:

$$0,441 \leq 0,495 (3\% \times 16,5).$$

*Calcul du résultat de l'activité de location sociale pour l'année 2021:*

Recettes:

m

$$= 7$$

Dépenses:

$$(j-k)^{35} + (l) + (c)/3 (c) + (d1)/3 + (d2)/3$$

$$= 4 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3$$

$$= 4 + 2 + 0,066 + 0,016 + 0,46$$

$$= 6,542$$

Bénéfice de l'activité de location sociale:

$$7 - 6,542$$

$$= \underline{0,458}$$

Le Fonds doit donc restituer 0,458 à l'Etat, soit l'intégralité du bénéfice.

Rien ne peut être mis en réserve.

Selon le Conseil d'Etat, la lecture combinée de l'article 22 du projet de loi sous rubrique et de l'article 22 de la loi du 25 février 1979 met à jour une contradiction apparente entre les libellés des deux articles.

Il est vrai que le projet de loi sous avis, une fois en vigueur, constituera une loi spéciale postérieure à la loi générale du 25 février 1979 et elle la primera dès lors. Le Conseil d'Etat suggère un toilettage du texte des dispositions afférentes de la loi précitée du 25 février 1979.

La Commission du Logement donne à considérer que s'il est vrai que l'article 22 du projet de loi prévoit l'imputation d'éventuels bénéfices réalisés par le Fonds en distinguant selon ses activités de vente et de location subventionnées (bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) et ses activités commerciales ordinaires, et que les articles 22 et 30 de ladite loi du 25 février 1979 prévoient également des règles d'affectation des surplus de recettes engendrées par les activités de vente et de location subventionnées des promoteurs concernés, le projet de loi, une fois en vigueur, constituera une loi spéciale postérieure à la loi générale du 25 février 1979 et la primera, tel que le relève le Conseil d'Etat.

Etant donné que les dispositions légales relatives aux aides à la construction d'ensembles devront être revues dans leur intégralité, il est proposé de ne pas procéder, dans le présent cadre, à un toilettage de texte ponctuel de ces dispositions figurant au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979.

Au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 22 nouveau, le Conseil d'Etat demande de remplacer les termes „est bénéficiaire“ par ceux de „engendre un bénéfice“. La Commission du Logement est d'accord pour reprendre cette adaptation textuelle.

L'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, se lirait dès lors comme suit:

**„Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17, 16, point 1, est bénéficiaire engendre un bénéfice, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, 16, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.“**

<sup>35</sup> 11 - 7 = 4.

*Article 23 nouveau*

Etant donné que le Fonds perçoit non seulement des aides à la construction d'ensembles pour l'acquisition de terrains sur lesquels sont construits des logements destinés à la location sociale, mais également pour la construction même de ces logements, il est proposé que le bénéfice dégagé par l'activité de location sociale devra être intégralement restitué à l'Etat pour éviter une surcompensation.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat poursuit le même raisonnement que pour l'article 22, estimant qu'il y a une contradiction avec l'article 30 de la loi précitée du 25 février 1979.

La Commission du Logement, pour sa part, renvoie à sa position formulée à l'endroit de l'article 22 nouveau et propose de ne pas procéder à un toilettage de texte dans le présent cadre.

*Amendement 18 concernant l'article 16 initial (article 24 nouveau)*

Il est proposé de modifier comme suit l'initial article 16 (nouvel article 24):

„**Art. 16. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas soixante cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union Européenne européenne.“

Il est encore proposé de relever le seuil du montant des prêts du Fonds pouvant bénéficier d'une garantie étatique. En effet, afin de permettre au Fonds de réaliser tous les projets de construction d'ensembles lui confiés aux termes du programme actuel et des programmes futurs de construction d'ensembles, une augmentation du plafond de la garantie de l'Etat s'avère indispensable. Ce relèvement du plafond de la garantie de l'Etat permettra au Fonds de contracter des lignes de crédit auprès d'un organisme prêteur, afin de l'aider à procéder au préfinancement de ses projets.

Le montant maximal actuel de vingt-cinq millions d'euros pour les emprunts du Fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat, ne répond plus aux besoins actuels du Fonds, et encore moins à ses besoins futurs, dans la mesure où cet établissement public est appelé à mettre à disposition bien davantage de logements qu'au cours des dernières décennies. La limite des emprunts pouvant être garantis par l'Etat est dès lors portée à soixante millions d'euros dans le projet de loi initial pour passer à cent vingt millions d'euros par amendement. Sans garantie de l'Etat, le Fonds bénéficierait d'un taux d'intérêt moins intéressant et devrait donner en hypothèque des immeubles de son patrimoine. Or, le coût de l'inscription hypothécaire devrait être pris en charge par l'Etat par le biais de la compensation de service public prévue par le présent projet de loi.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la garantie d'Etat peut représenter une aide prohibée au sens de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup> du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), si elle n'est pas accordée à des conditions de marché. A cet égard, il y a lieu de se référer à la communication de la Commission européenne sur l'application des articles 87 et 88 du TFUE aux aides d'Etat sous forme de garanties. Afin de ne pas constituer une garantie d'Etat, la garantie ne pourra porter que sur 80% du montant emprunté et devra être rémunérée suivant les principes indiqués dans cette communication, même dans la mesure où elle se rapporte uniquement à des activités de SIEG, c'est-à-dire dans le cas présent à des activités relevant du chapitre 3 relatif aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi du 25 février 1979. Rien n'empêche cependant que la perte supplémentaire qui en résulte soit couverte par les compensations de service public prévues à l'article 12 du présent projet de loi.

Pour les emprunts du Fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat, le projet de loi ne prévoit pas de limite, si ce n'est qu'ils sont soumis à l'approbation ministérielle.

Le Conseil d'Etat a émis une observation d'ordre légistique: A l'article 16 ancien, article 24 nouveau, il y a lieu d'écrire „Union européenne“ avec une lettre initiale minuscule.

L'article 24 (nouvelle numérotation) se lirait comme suit:

**„Chapitre IV.V. Budget et comptes“**

„**Art. 16. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas soixante cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union européenne.“

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation au sujet de cet amendement.

*L'article 17 initial/article 25 nouveau*

L'article concerne les modalités comptables du Fonds.

Le *paragraphe 1<sup>er</sup>* reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

*Paragraphe 2*

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

En revanche, le Conseil d'Etat 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.

Il est proposé de ne pas suivre cette recommandation au vu des explications à propos de l'article 6, paragraphe 3 (ROI-comptes séparés).

*Paragraphe 3*

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article 17 reste inchangé par rapport au texte déposé, sauf qu'il faut écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“, adapter la numérotation en fin de texte et écrire „Fonds“ avec un F majuscule, comme proposé par le Conseil d'Etat:

„**Art. 17. 25.** (1) Les comptes du Fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le Fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du Fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du Fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du Fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article ~~18.~~ **26.**“

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

*Article 18 initial/26 nouveau*

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale. Il faut néanmoins adapter la référence à l'article 17 qui devient l'article 25 suite à l'insertion d'un nouveau chapitre. L'article 26 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 18. 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du Fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article ~~25~~ 47, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du Fonds.“

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

*Article 19 initial/27 nouveau*

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale.

„**Art. 19. 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.“

*Article 20 ancien/28 nouveau*

Le ministre doit en effet disposer des propositions budgétaires annuelles et de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent, pour pouvoir établir le projet de budget de son ministère.

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale.

„**Art. 20. 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.“

### **Chapitre VI.– Surveillance et contrôle du Fonds**

*Article 21 devenant l'article 29 dans la nouvelle numérotation*

Cet article concerne les décisions qui doivent être homologuées par le ministre.

*Paragraphe 1<sup>er</sup>*

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

Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au libellé actuel des alinéas 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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.

La commission parlementaire est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

La première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, se lirait dès lors comme suit:

„Le Fonds est soumis à la haute surveillance tutelle du ministre.“

Par rapport au second alinéa de ce paragraphe, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas nécessaire de préciser que le ministre peut „demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives“.

Ce droit pour le ministre de demander des explications va au-delà des actes du Fonds expressément soumis à son approbation. Pour éviter toute éventuelle contestation de ce droit, il est proposé de maintenir cette disposition.

La commission parlementaire est d'avis qu'il faut garder le texte initial.

### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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'Etat se demande si le terme „hormis“ ainsi que les renvois aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 17, paragraphe 3, sont appropriés.

En effet, l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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'Etat 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 (...)“.

Afin de tenir compte de l'historique du Fonds et des recommandations des audits, les auteurs du projet de loi ont souhaité placer le Fonds sous un contrôle strict.

Au paragraphe 2, traitant des approbations ministérielles, le renvoi à l'article 17, paragraphe 3, prévoyant l'approbation des comptes annuels par le conseil d'administration est inapproprié. Le terme „hormis“ pourrait être utilement remplacé par l'expression „outre“.

En revanche, le renvoi aux deux autres dispositions du texte du projet de loi (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, (plan quinquennal) et article 20 (budget)) prescrivant une approbation ministérielle contribue à la lisibilité du texte et à éviter toute source de malentendus.

### *Amendement 19 concernant le paragraphe 2 de l'article 28 nouveau*

Il est dès lors proposé de formuler le paragraphe 2 comme suit:

„(2) ~~Hormis~~ Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ~~17, paragraphe 3~~ et ~~20~~ **28**, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre: (...)“

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

### *Amendement 20 concernant le point 4 de l'article 20 ancien, 28 nouveau*

Dans un souci de clarté, la commission parlementaire propose encore de préciser au point 4 que non seulement la prise de participations, mais également la cession de telles participations est soumise à l'approbation ministérielle.

Le point 4 se lirait désormais comme suit:

„4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, ainsi que la cession de telles participations; (...)“

### *Paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat 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.

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat. Le paragraphe 3 se lirait désormais comme suit:

„Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~“

Il y a lieu d'écrire „paragraphe 1<sup>er</sup>“ à l'article 21 (29), paragraphe 2 et de mettre un „c“ minuscule à „comptes“ au paragraphe (3).

Après modification, le texte prendrait la teneur suivante:

„**Art. 21. 29.** (1) Le Fonds est soumis à la haute surveillance tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du Fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.



(2) ~~Hor~~ Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, paragraphe 3 et 20 ~~28~~, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du Fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le Fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, **ainsi que la cession de telles participations**;
5. le placement des liquidités du Fonds;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes. ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~

Dans son avis complémentaire du 28 février 2017, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler quant aux amendements 19 et 20.

### **Chapitre VII. – Droits exclusifs et spéciaux**

Le paragraphe 7 de l'article 2 devient l'article 30 nouveau (voir amendement 5). Cette modification a été proposée par le Conseil d'Etat.

L'article 30 nouveau constitue l'article unique d'un chapitre VII, intitulé „Droits exclusifs et spéciaux“.

Dans son avis complémentaire du 28 février 2018, à l'endroit de son analyse de l'amendement 6 portant sur le paragraphe 8 (ancien, paragraphe 6 nouveau) de l'article 2, le Conseil d'Etat relève qu'il faudrait faire référence à la „décision 2012/21/UE de la Commission“.

La commission parlementaire propose d'insérer également le numéro de référence à l'article 30 nouveau.

„**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de la décision 2012/21/UE 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.“

### **Chapitre VIII. – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

#### *Article 22 initial/31 nouveau*

Le texte sous avis tend à modifier certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement:

1. Il est proposé de modifier l'article 20b) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement en ajoutant les termes „bâti ou non bâti“ au texte actuel. Le Conseil d'Etat 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'Etat, 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.

Afin d'améliorer la lisibilité du texte, les auteurs du projet de loi entendaient préciser que non seulement l'acquisition de terrains vierges, mais également l'acquisition de terrains déjà bâtis est susceptible de bénéficier d'une aide à la pierre.

Vu l'observation du Conseil d'Etat, il est proposé de faire abstraction de cette modification de la loi de 1979. Le point 1 devient alors superfétatoire et peut être biffé.

La commission parlementaire est d'accord pour faire abstraction des termes visés.

La numérotation des points suivants de l'initial article 22 (nouvel article 31) doit être adaptée en conséquence.

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<sup>er</sup> janvier 2005, à vingt-cinq ans. Au vu des explications fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.
3. Devant les explications claires sur les raisons qui ont amené les auteurs du texte à proposer la modification à apporter au libellé de l'article 31, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> tiret de la loi précitée du 25 février 1979, le Conseil d'Etat 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'Etat 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 se les voir restituer, d'un autre côté, 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.

La commission parlementaire, suite aux explications fournies par le Ministère du Logement, décide de ne pas modifier le texte. Elle prend note que la suppression de l'exemption fiscale du Fonds s'impose pour correspondre à une stricte nécessité. En effet, les droits d'enregistrement et de timbre n'entrent dans le calcul de la compensation de service public que par le biais des comptes séparés pour les ventes avec emphytéose et les locations relevant du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Pour éviter une surcompensation, la part de ces frais se rapportant à des opérations non subventionnées doit rester à charge du Fonds sans compensation. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une opération blanche.

La commission parlementaire fait sienne le texte amendé qui suit:

„**Art. 22. 31.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. A l'article 20 b) les termes „l'acquisition de terrains“ sont remplacés par les termes „l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis“;
2. 1. l'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:
 

„La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.“;
3. 2. l'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit:
 

„Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique“;
4. 3. les articles 54 à 65 sont abrogés;
5. 4. à l'article 66-1, les termes „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>“ sont remplacés par ceux de „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'exception du Fonds du Logement“.

#### *Article 23 initial*

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

Le Conseil d'Etat 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.

La commission parlementaire décide de suivre la Haute Corporation. L'article 23 serait dès lors supprimé.

~~„Art. 23. Sont abrogés:~~

- ~~1. Le règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré;~~
- ~~2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité-directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.“~~

*Articles 24 initial (32 nouveau) et 25 initial (33 nouveau)*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes initiaux:

~~„Art. 24. 32. L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article 47 25, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.~~

~~Art. 25. 33. La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.“~~

*Article 26 initial/34 nouveau*

Dans son avis, le Conseil d'Etat a exprimé une mise en garde: „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<sup>er</sup> jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit celui de la publication au Mémorial.<sup>36</sup>“

La commission est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

La disposition amendée se lirait dès lors comme suit:

~~„Art. 26 34. La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.“~~

*Article 34 nouveau*

Le Conseil d'Etat rappelle que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence de „Mémorial“, qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle au „Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg“.

L'article 34 nouveau se lirait partant comme suit:

~~„Art. 26 34. La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg Mémorial.“~~

\*

<sup>36</sup> Avis n° 51.520 du Conseil d'Etat 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.

## VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU LOGEMENT

Au vu de ce qui précède, la Commission du Logement recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

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

#### Chapitre I<sup>er</sup> – *Statut juridique, missions et siège*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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“.

(2) Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par „le ministre“.

(3) Le Fonds est géré dans les formes et d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du Fonds est à Luxembourg.

**Art. 2.** (1) Le Fonds a pour missions:

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.

(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le Fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions et modalités à convenir dans l'acte authentique de cession, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué.

(6) Aux fins de l'article 4, a) de la décision 2012/21/UE 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 euro-

péenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

**Art. 3.** Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

## **Chapitre II. – Organes et fonctionnement**

### *Section I<sup>re</sup>. – Conseil d'administration*

**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de Commerce, un sur proposition de la Chambre des Métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli, le conseil d'administration siège et délibère valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

**Art. 5.** (1) 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. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut siéger et délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

(5) Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions ni au vote.

**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du Fonds. Il définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui au moins:

1. précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article 25, paragraphe 2;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
6. fixe les droits et devoirs du personnel;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
8. fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social visé à l'article 2, paragraphe 2;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du Fonds.

### *Section II. – Représentation*

**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le Fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le Fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le Fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du Fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le Fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du Fonds.

### *Section III. – Le directeur*

**Art. 9.** (1) La direction du Fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du Fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du Fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le Fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du Fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du Fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.

#### *Section IV. – Le commissaire du Gouvernement*

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.

**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.

#### **Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au Fonds par un contrat de louage de services de droit privé.

**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du Fonds, lui sont remboursées par ce dernier.

**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du Fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.

## **Chapitre IV. – Compensation de service public**

### *Section I<sup>re</sup>. – Composantes de la compensation de service public*

**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public qui comporte deux éléments:

1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;
2. une compensation des déficits d'exploitation.

(2) Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

### *Section II. – Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains*

**Art. 16.** La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le Fonds en vue:

1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;
2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 17.** (1) Le montant des dotations prévues à l'article 16 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants:

1. le rapport moyen ( $\text{RM}_1$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, (SVS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_1 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SV}_{a-4} + \text{SV}_{a-3} + \text{SV}_{a-2})};$$

2. le rapport moyen ( $\text{RM}_2$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 16, point 2, (SLS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$\text{RM}_2 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SL}_{a-4} + \text{SL}_{a-3} + \text{SL}_{a-2})};$$

3. le rapport moyen ( $\text{RM}_3$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, rapportées aux surfaces



de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 16, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_3 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

4. le rapport moyen ( $RM_4$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 16, point 2, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 16, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_4 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.

(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.

**Art. 18.** (1) Le montant définitif des dotations est établi dès que les données relatives au projet à réaliser sur les terrains concernés sont disponibles. Les insuffisances ou les excédents des dotations sont soldés dès que leur montant définitif a été établi.

(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 16, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.

(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 16, point 2.

**Art. 19.** En cas d'aliénation de terrains par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:

1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 16 à 18;
2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;
3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;
4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

### *Section III. – Compensation des déficits d'exploitation*

**Art. 20.** La compensation de service public allouée au Fonds, comprend également:

1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 16, point 1;
2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 16, point 2.

**Art. 21.** (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés

aux articles 16 à 18, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.

(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. Ces montants interviennent pour le calcul de la compensation pour l'exercice où ils sont effectivement engagés.

**Art. 22.** (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, engendre un bénéfice, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.

(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 16, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du Fonds.

(3) Si l'activité de location visée à l'article 16, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.

**Art. 23.** Si l'activité de location visée à l'article 16, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat.

#### **Chapitre V. – Budget et comptes**

**Art. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union européenne.

**Art. 25.** (1) Les comptes du Fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le Fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du Fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du Fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du Fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 26.

**Art. 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du Fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article 25, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du Fonds.

**Art. 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.

**Art. 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

#### **Chapitre VI. – Surveillance et contrôle du Fonds**

**Art. 29.** (1) Le Fonds est soumis à la tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du Fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup> et 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du Fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le Fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, ainsi que la cession de telles participations;
5. le placement des liquidités du Fonds;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

#### **Chapitre VII. – Droits exclusifs et spéciaux**

**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de la décision 2012/21/UE 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

**Chapitre VIII. – Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

**Art. 31.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. l'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:

„La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.“;

2. l'article 31, alinéa 1, 3e tiret, se lit dorénavant comme suit:

„Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique“;

3. les articles 54 à 65 sont abrogés;

4. à l'article 66-1, les termes „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>“ sont remplacés par ceux de „les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> à l'exception du Fonds du Logement“.

**Art. 32.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article 25, paragraphe 2, s'applique à l'entière de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 33.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**Art. 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.“

Luxembourg, le 16 mars 2017

*Le Président-Rapporteur,*  
Max HAHN

6916

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 23/03/2017 18:37:43	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 6	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 6916 Fonds de logement	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 6916	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	27	0	16	43
Procuration:	10	0	5	15
Total:	37	0	21	58

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>déi gréng</b>					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	(Mme Lorsché Josée)
M. Kox Henri	Oui	(M. Adam Claude)	Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui	(M. Traversini Roberto)	M. Traversini Roberto	Oui	

<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Non		Mme Andrich-Duval Sylvie	Non	
Mme Arendt Nancy	Non	(M. Lies Marc)	M. Eicher Emile	Non	
M. Eischen Félix	Non	(M. Halsdorf Jean-Marie)	M. Gloden Léon	Non	
M. Halsdorf Jean-Marie	Non		Mme Hansen Martine	Non	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Non		M. Kaes Aly	Non	
M. Lies Marc	Non		Mme Mergen Martine	Non	(Mme Adehm Diane)
M. Meyers Paul-Henri	Non		Mme Modert Octavie	Non	(Mme Hetto-Gaasch Françoise)
M. Mosar Laurent	Non		M. Roth Gilles	Non	
M. Spautz Marc	Non		M. Wilmes Serge	Non	
M. Wiseler Claude	Non	(Mme Andrich-Duval Sylvie)	M. Wolter Michel	Non	
M. Zeimet Laurent	Non				

<b>LSAP</b>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui	(M. Negri Roger)	Mme Bofferding Taina	Oui	(M. Cruchten Yves)
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui	(M. Angel Marc)	M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Delles Lex)	M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Édy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Hahn Max)			

<b>déi Lénk</b>					
M. Baum Marc	Oui	(M. Wagner David)	M. Wagner David	Oui	

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Oui	(M. Kartheiser Fernand)	M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

Le Président:



Le Secrétaire général:

# Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 23/03/2017 18:37:43

Scrutin: 6

Vote: PL 6916 Fonds de logement

Description: Projet de loi 6916

Président: M. Di Bartolomeo Mars

Secrétaire A: M. Frieseisen Claude

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	27	0	16	43
Procuration:	10	0	5	15
Total:	37	0	21	58

Nom du député

Vote

(Procuration)

Nom du député

Vote

(Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

M. Oberweis Marcel


M. Schank Marco

Le Président:



Le Secrétaire général:

6916 - Dossier consolidé : 247



6916/09



**N° 6916<sup>9</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

**PROJET DE LOI**

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

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

(7.4.2017)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'État, du 27 mars 2017 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 23 mars 2017 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 5 juillet 2016 et 28 février 2017;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 7 avril 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

07



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 16 mars 2017

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2017
2. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » - Rapporteur: Monsieur Max Hahn  
- Adoption d'un projet de rapport
3. Divers

\*

Présents: M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Max Hahn, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers, M. Roberto Traversini, M. David Wagner

M. Marc Hansen, Ministre du Logement  
Mme Diane Dupont, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Félix Eischen, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank

\*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

\*

#### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2017**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2017 est approuvé.

#### **2. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »**

Le projet de rapport est approuvé avec les votes de 8 membres de la commission, les 2 représentants du groupe CSV ont voté contre.

**3. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé sous Divers.

Luxembourg, le 16 mars 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

Le Président,  
Max Hahn

06



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2017

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2017
2. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement» - Rapporteur: Monsieur Max Hahn  
- Analyse de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat  
- Organisation des travaux
3. Divers

\*

Présents: M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Gilles Baum remplaçant M. Lex Delles, M. Max Hahn, M. Claude Lamberty, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner

M. Marc Hansen, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, Mme Andrée Gindt, M. Jean-Paul Marc, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Frank Arndt, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers

\*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

\*

#### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2017**

Le projet de procès-verbal est approuvé sans modification.

## **2. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »**

La commission approuve toutes les propositions émises par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 28 février 2017.

Au niveau de l'article 22, le Conseil d'Etat estime que «La lecture combinée de ces articles met à jour, aux yeux du Conseil d'Etat, une contradiction apparente entre l'article 22 sous avis et l'article 22 de la loi précitée du 25 février 1979.

Il est vrai que le projet de loi sous avis, une fois en vigueur, constituera une loi spéciale postérieure à la loi générale du 25 février 1979 et elle la primera dès lors.

Toutefois, et en vue de maintenir une cohérence entre les deux textes et ainsi d'éviter de potentielles discussions stériles, le Conseil d'Etat suggère un toilettage du texte des dispositions afférentes de la loi précitée du 25 février 1979».

La Commission du Logement donne à considérer que s'il est vrai que l'article 22 du projet de loi prévoit l'imputation d'éventuels bénéfices réalisés par le Fonds en distinguant selon ses activités de vente et de location subventionnées (bénéficiant d'aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) et ses activités commerciales ordinaires, et que les articles 22 et 30 de ladite loi du 25 février 1979 prévoient également des règles d'affectation des surplus de recettes engendrées par les activités de vente et de location subventionnées des promoteurs concernés, le projet de loi, une fois en vigueur, constituera une loi spéciale postérieure à la loi générale du 25 février 1979 et la primera, tel que le relève le Conseil d'Etat.

Etant donné que les dispositions légales relatives aux aides à la construction d'ensembles devront être revues dans leur intégralité, il est proposé de ne pas procéder, dans le présent cadre, à un toilettage de texte ponctuel de ces dispositions figurant au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979.

Dans son avis complémentaire du 28 février 2018, à l'endroit de son analyse de l'amendement 6 portant sur le paragraphe 8 (ancien, paragraphe 6 nouveau) de l'article 2, le Conseil d'Etat relève qu'il faudrait faire référence à la «décision 2012/21/UE de la Commission». La commission parlementaire propose d'insérer également le numéro de référence à l'article 30 nouveau. Il s'agit d'un ajout d'ordre rédactionnel qui sera signalé au Conseil d'Etat.

Suite au déplacement de l'article 16 qui deviendra l'article 19, les numéros des articles et tous les renvois dans les corps des libellés doivent être adaptés.

Le projet de rapport de la commission est finalisé en conséquence. Il sera soumis à la commission parlementaire jeudi, le 16 mars 2017. Le projet de loi pourrait figurer à l'ordre du jour de la séance publique du 21 mars 2017.

La Commission du Logement propose le modèle 1 pour les discussions.

## **3. Divers**

M. le Ministre présente les dernières évolutions en matière de gestion locative sociale. L'outil comporte, suite à la mise en vigueur de la réforme fiscale, un impact financier réel. M. le Ministre souhaite dès lors rappeler les grands principes de cet instrument pour l'occupation de logements inhabités.



Il s'agit d'encourager des propriétaires privés de mettre en location des logements par le biais d'organismes conventionnés. Ces organismes mettent les logements à disposition de ménages à faible revenu.

Le Gouvernement espère ainsi mobiliser des logements non-occupés, inciter des propriétaires privés à louer en-dessous du loyer du marché, mais avec un loyer garanti et l'entretien régulier du logement. D'un point de vue national, le Gouvernement espère que la gestion locative sociale permet de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par le logement.

Les organismes conventionnés comprennent des

- fondations,
- associations sans but lucratif ayant pour objet social la promotion du logement,
- communes,
- syndicats de communes, et
- offices sociaux.

Les avantages sont

- pour les propriétaires:
  - un loyer garanti (même en cas de non-occupation),
  - un contrôle et l'entretien régulier du logement,
  - un accompagnement (social) des locataires, ainsi que
  - depuis 2017: exonération fiscale de 50 % sur les revenus locatifs ;
- pour les locataires:
  - accès à des logements abordables, ainsi que
  - l'accompagnement social.
- Pour les organismes conventionnés:
  - Un forfait de 100 € par mois et par logement  
(Budget réalisé en 2016: 461.000 €).
- Pour la communauté:
  - une activation de logements supplémentaires
  - une augmentation de la mixité sociale, et
  - une augmentation de la disponibilité de logements abordables.

S'il est vrai que les propriétaires reçoivent des loyers moins élevés sur le marché conventionné que sur le marché privé, ils bénéficient cependant d'avantages fiscaux considérables. Des logements supplémentaires deviennent ainsi disponibles sur le marché, permettant de réduire l'exclusion sociale par le logement des ménages à revenu modeste. En plus, vu la situation des logements, l'outil permet d'augmenter la mixité sociale.

Les promoteurs ne sont concernés que dans la mesure où ils signent un contrat avec l'organisme pour occuper les logements. Ils ne bénéficient pas de l'avantage fiscal.

### **Echange de vues**

Un membre du groupe parlementaire «déli gréng» confirme que, de plus en plus souvent, les propriétaires offrent aux organismes conventionnés des logements neufs. L'orateur informe aussi que des logements non occupés pendant un certain temps demandent des investissements considérables pour leur mise en état. Il serait donc préférable que les propriétaires évitent de laisser vacants des appartements ou maisons.

Un membre du groupe parlementaire LSAP rappelle que la durée d'occupation est limitée à trois ans. Que se passe-t-il au-delà de cette période? M. le Ministre rappelle que l'accompagnement social est censé contribuer à aider les ménages concernés à accéder aux aides (telles la subvention de loyer) et, dans l'idéal, au marché du logement

«classique». Les bénéficiaires d'une location sociale n'ont pas droit aux aides au logement.  
Les loyers sont plafonnés.

\* \* \*

Luxembourg, le 15 mars 2017

La secrétaire,  
Francine Cocard

Le Président,  
Max Hahn



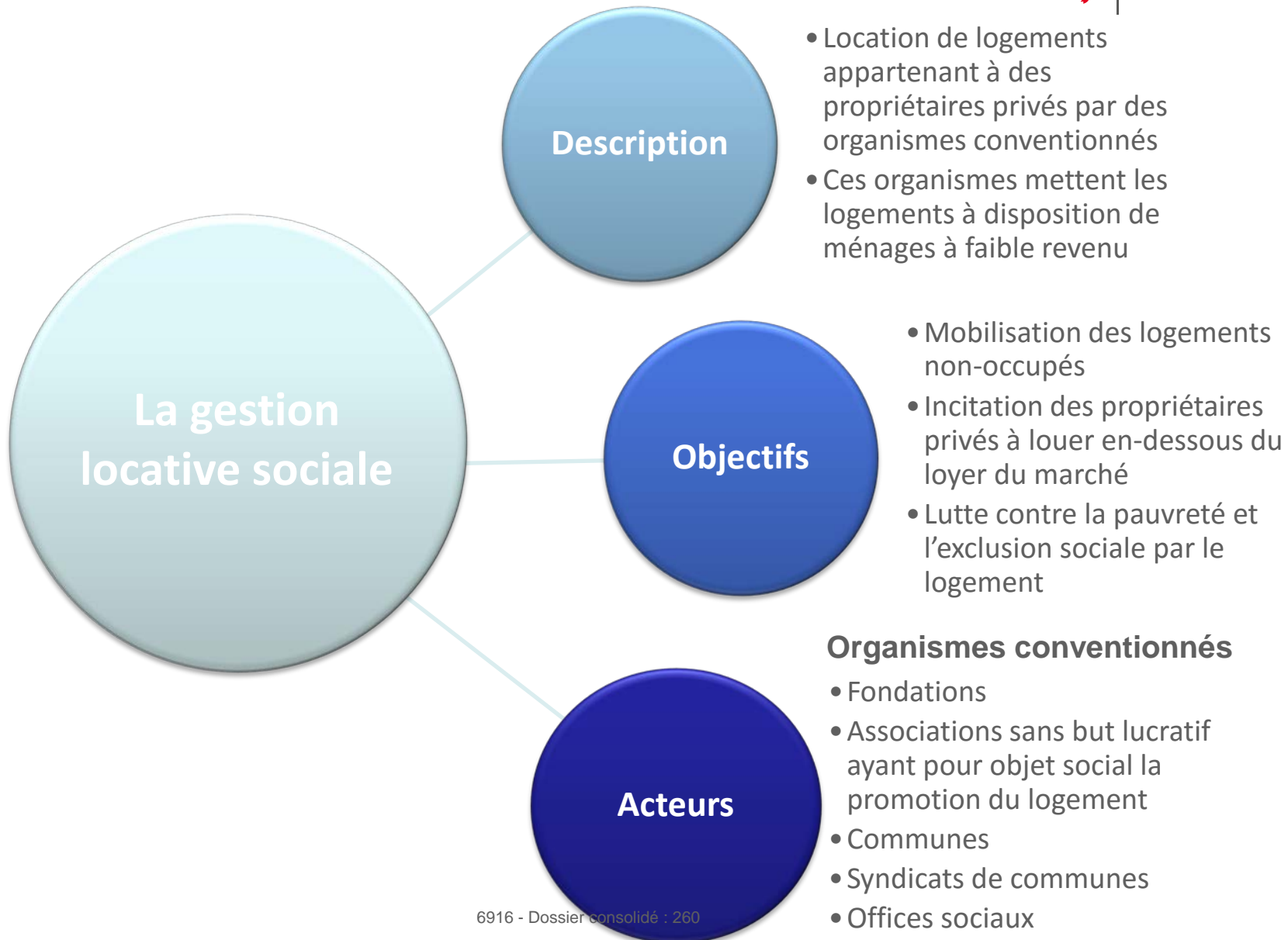
# LA GESTION LOCATIVE SOCIALE - outil efficace pour l'occupation de logements inhabités

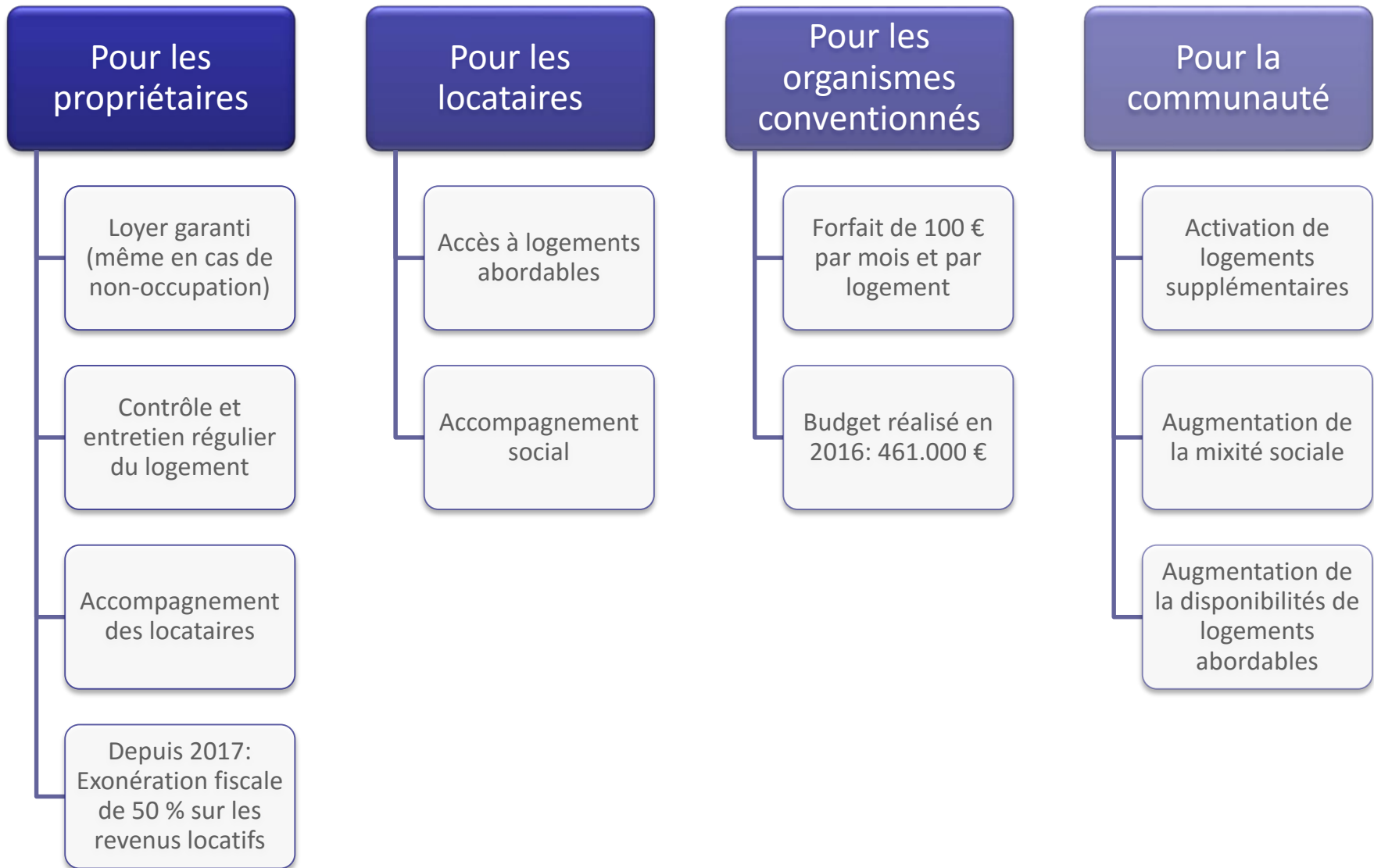
Conférence de presse

9 mars 2017



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère du Logement







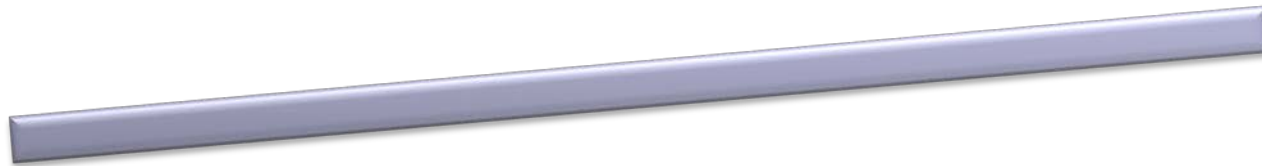
## Couple marié, un enfant - revenu imposable (hors loyer) 120.000 € - classe d'impôt 2

	Exemple 1	Exemple 2
➤ Location d'un logement d'une valeur de:	250.000 €	500.000 €
➤ Frais d'obtention* de	4.765 €	8.990 €
➤ Loyer annuel		
marché privé:	12.000 €	18.000 €
marché conventionné:	7.200 € (- 40 %)	12.600 € (- 30 %)
➤ Impôt global à payer		
si location via marché privé:	30.838 €	31.589 €
si location via marché conventionné:	28.334 €	28.585 €
➤ <b>Conclusion:</b>		
<b>La différence de loyer de</b>	<b>4.800 €</b>	<b>5.400 €</b>
<b>n'est en fait qu'une différence de</b>	<b>2.296 €</b>	<b>2.396 €</b>
<b><u>après impôt!</u></b>		

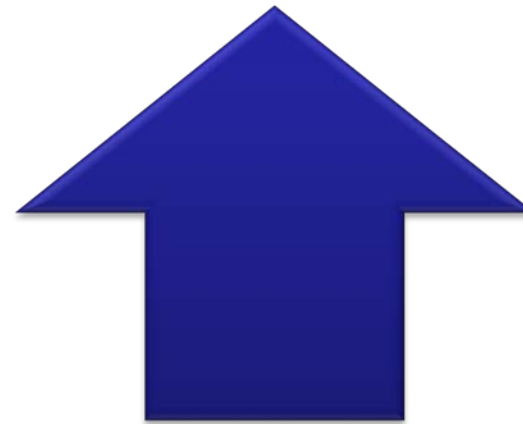
\* frais déductibles en relation avec le bien en location (intérêts débiteurs, amortissements, entretien, etc.)



- Loyer moins élevé sur marché conventionné que sur marché privé



- + Avantages fiscaux considérables
- + Activation de logements supplémentaires
- + Réduction exclusion sociale par le logement
- + Augmentation mixité sociale





Partenaires conventionnés	Logements subventionnés en 2016	Participation étatique en 2016
Fondation pour l'accès au logement / Agence Immobilière Sociale	235	333.219 €
Fondation Caritas	40	50.950 €
Stëmm vun der Strooss asbl	7	8.400 €
Ville de Diekirch	11	13.100 €
Syndicat intercommunal Kordall (SIKOR)	47	45.250 €
Office social commun de Bettembourg, Frisange et Roeser	10	5.700 €
Office social NORDSTAD	11	4.050 €
<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>460.669 €</b>

## En phase de signature

Syndicat intercommunal *De Réidener Kanton*

Office social de Dudelange

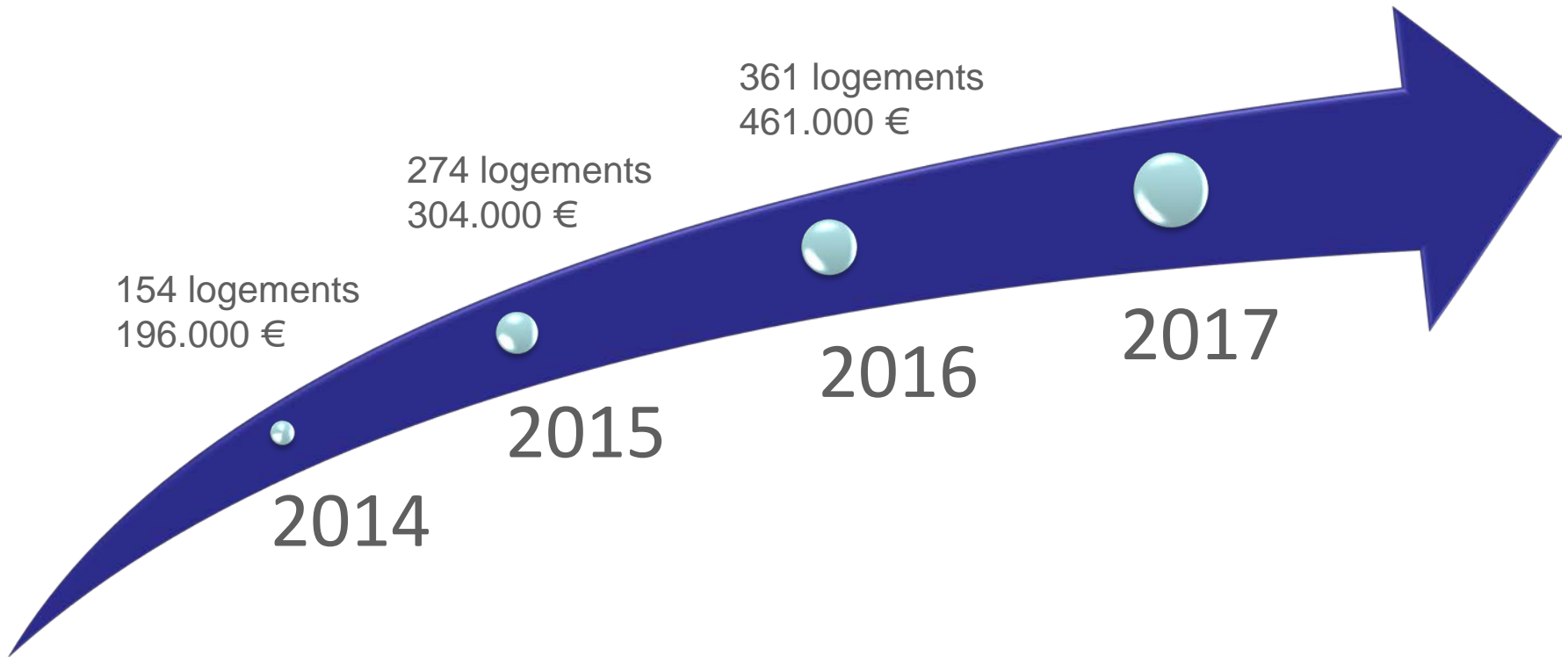
Office social de Wiltz

Jugend- & Drogenhëllef

Wunnengshëllef



# Evolution 2014 - 2017





## **Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

et

## **Commission du Logement**

### **Procès-verbal de la réunion du 04 octobre 2016**

#### Ordre du jour :

1. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement» - Rapporteur: Monsieur Max Hahn  
- Analyse du projet de loi quant aux remarques émises par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015
2. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. Gilles Baum, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Frank Arndt, M. Alex Bodry remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, Mme Simone Beissel remplaçant M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Gilles Roth remplaçant M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Hansen, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, M. Jean-Paul Marc, Mme Andrée Gindt, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, Mme Martine Mergen, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Taina Bofferding, M. Claude Lamberty, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank, membres de la Commission du Logement

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

## **1. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement»**

### Antécédents

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes avait exprimé des recommandations par rapport à un certain nombre de faits, à savoir:

- l'absence d'une base légale pour le paiement d'une prime;
- l'absence de base légale pour le paiement de jetons de présence;
- des dépenses inappropriées constatées entre 2000 et 2013 (tels des *frais de location de terrains de sport, des achats de fleurs, des achats de vins, des achats de vêtements de sports, etc.*);
- l'absence de procédures écrites ainsi qu'un manque d'information sur les procédures d'attribution de logements subventionnés;
- le paiement d'indemnités en absence d'une base légale;
- l'absence de validation de décisions (notamment en matière de placements de fonds et de conventions de crédits) par le ministre de tutelle;
- l'absence de programme de travaux de réfection justifiant le provisionnement de réserves;
- l'absence de procédures en matière de location et de vente de surfaces commerciales.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait constaté le dépôt par le Gouvernement du projet de loi 6916. Selon l'exposé des motifs du texte, il a pour but de *«fournir la base légale pour l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement public 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»*.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a dès lors demandé à la Commission du Logement de discuter ensemble des problèmes soulevés par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015, au cours d'une réunion jointe et en présence des représentants ministériels.

Elle souhaite que le Gouvernement explique en détail de quelle manière la nouvelle loi constituerait une réponse efficace aux problèmes détectés. Elle souhaite être tenue au courant des travaux de la Commission du Logement relatifs à la création d'une nouvelle base légale permettant une intervention de l'Etat en cas de non-respect de la législation existante.

### **Analyse du projet de loi quant aux remarques émises par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015**

Le Gouvernement fournit aux membres des deux commissions parlementaires un tableau retraçant les constats et recommandations de la Cour des comptes et les articles

(amendés) du projet de loi 6916 par lesquels le Gouvernement entend apporter une réponse aux recommandations de la Cour des comptes.

La note comprend aussi

- le texte du projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement,
- le texte coordonné tel qu'il se présente suite aux propositions d'amendements du 29 septembre 2016 (les amendements restent à soumettre au Conseil d'Etat pour avis complémentaire).

Tel qu'il ressort de la note gouvernementale ci-jointe, une mission de contrôle du Fonds du Logement est confiée à un commissaire du Gouvernement (cf. article 10 du projet de loi 6916). Il peut notamment suspendre les décisions du conseil d'administration qu'il estime contraires aux lois ou aux règlements.

Le projet de loi prévoit que le conseil d'administration du Fonds du Logement se donne un règlement d'ordre interne («ROI»), qui, au moins

- précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
- indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés;
- établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics, dans le respect de la législation applicable;
- définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
- pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
- fixe les droits et devoirs du personnel;
- indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
- établit des règles en matière de publicité et de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
- fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
- établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements
- fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social.

Le ministre devra approuver le ROI.

## **2. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

\* \* \*

Luxembourg, le 6 octobre 2016

La secrétaire,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle  
de l'exécution budgétaire,  
Diane Adehm

Le Président de la Commission du Logement,  
Max Hahn

## Rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics 2015 Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

Le tableau suivant reprend les constats et les recommandations concernant le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat publiés par la Cour des Comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015. Le tableau indique des dispositions par lesquelles les auteurs du projet de loi n°6916 ont entendu tenir compte des observations de la Cour des comptes.

De façon générale, une mission de contrôle du Fonds confiée à un commissaire du Gouvernement est prévue par l'article 10 du projet de loi libellé comme suit :

« **Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment. »

Dans la mesure où le rapport en cause a trait aux exercices 2012 et 2013, il est renvoyé au rapport lui-même en ce qui concerne la prise de position du Fonds puisque, cette prise de position étant entretemps dépassée. (Le prochain rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics est en voie de préparation.)

Le texte coordonné du projet de loi n°6916 incluant les propositions d'amendements figure à l'annexe II de la présente. Il devra encore être soumis pour avis au Conseil d'Etat.

\* \* \*

Constats de la Cour des Comptes	Recommandations de la Cour	Projet de loi 6916
<b>1. <u>Suivi des contrôles des exercices précédents</u></b>		
<b>1.1. Prime unique et jetons de présence</b>		
La Cour avait constaté qu'en 2007 et 2008, les membres et la secrétaire du comité-directeur avaient bénéficié d'une prime unique de 0,9% de l'indemnité annuelle et ceci pour un montant total de quelque 1.700 euros. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les différentes	Limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.	<b>Art. 7.</b> Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.

<p>indemnités du comité-directeur ne prévoit pas le paiement d'une prime unique et la Cour n'a pas eu communication de pièce concernant l'approbation de cette prime unique par le ministère <b>de tutelle</b>.</p>		<p>(Cf. annexe 1 : projet de règlement grand-ducal fixant des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire de Gouvernement du Fonds du Logement)</p>
<p><b>1.2. Dépenses inappropriées</b></p>		
<p>Entre 2000 et 2011, la Cour avait relevé des dépenses qu'elle a considérées comme inappropriées par rapport aux missions du Fonds définies à l'article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.</p> <p>Dans le cadre du présent contrôle portant sur les exercices 2012 à 2013, la Cour a de nouveau décelé de telles dépenses pour un montant total de 55.987,18 euros. La Cour réitère ses constatations et recommandations au sujet des dépenses inappropriées.</p>		<p><b>Art. 6.</b> (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. [...] [...]</p> <p>(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</li> <li>3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics <b><u>dans le respect de la législation applicable</u></b> ;</li> <li>4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature ;</li> <li>5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs ;</li> <li>6. fixe les droits et devoirs du personnel ;</li> <li>7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;</li> </ol> <p>[...]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias ;</li> </ol>

		[...]
<b>1.3. Vente et location subventionnées</b>		
<b>1.3.1. Location subventionnée</b>		
<p>L'échantillon aléatoire des 25 dossiers contient deux dossiers relatifs à un relogement interne, quatre dossiers relatifs à des logements pour personnes âgées et 19 dossiers de location subventionnée classique.</p> <p>Pour les <b>relogements internes</b>, la Cour constate que pour ces deux dossiers le justificatif du bien-fondé du relogement a fait défaut dans le dossier du locataire.</p> <p>En ce qui concerne les <b>logements pour personnes âgées</b> de soixante-dix ans et plus, la Cour tient à noter que le Fonds ne dispose pas de procédure écrite pour l'attribution de ces logements.</p> <p>Pour les quatre dossiers en question, une procédure d'attribution sélective n'était pas nécessaire, étant donné que le nombre de candidatures était inférieur au nombre de logements vacants.</p> <p>Sur les <b>19 dossiers de location subventionnée classique</b>, la Cour n'a aucune remarque à formuler pour sept dossiers.</p> <p>Pour les <b>12 dossiers restants</b>, la Cour constate que ces dossiers ne contiennent aucune information concernant la procédure d'attribution du logement et aucune motivation quant au choix du nouveau locataire. La Cour ne peut donc pas se prononcer sur le respect des critères de sélection prévus dans le règlement grand-ducal pour les exercices contrôlés.</p>		<p><b>Art. 6. (3)</b> Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <p>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</p> <p>[...]</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.</p>
<b>1.3.2. Vente subventionnée</b>		
Un échantillon de 20 dossiers		<b>Art. 6. (3)</b> Le conseil d'administration



<p>de vente subventionnée relatifs à l'exercice 2013 a été examiné.</p> <p>Pour onze des vingt ventes subventionnées de l'échantillon, la Cour note que les dossiers des acquéreurs contiennent un rapport documentant la sélection du futur acquéreur et justifiant la décision d'attribution du logement. Ces ventes ont été effectuées conformément à la procédure interne du Fonds.</p> <p>Au sujet des neuf ventes restantes, il s'est avéré que ces logements avaient une première fois été mis en vente selon la procédure interne du Fonds et qu'ils n'ont pas trouvé acquéreur. Le Fonds les a dès lors vendus selon la procédure de gré à gré.</p> <p>[...]</p>		<p>adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <p>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</p> <p>[...]</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.</p>
---	--	--

## **2. Contrôle concernant les exercices 2012 et 2013**

### **2.1. Fonctionnement du comité-directeur**

#### **2.1.1. Composition et indemnités**

<p>L'arrêté grand-ducal du 18 octobre 2013 portant nomination des nouveaux membres du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat prévoit pour la première fois la nomination de membres suppléants.</p> <p>La Cour note que la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne prévoit pas expressément la création des postes pour membres suppléants. De plus, l'article 61 de ladite loi précise que le membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions fixe des indemnités qui peuvent être accordées aux membres du comité-directeur du Fonds. Le Ministre du Logement a arrêté ces indemnités en date du 24</p>	<p>La Cour recommande dès lors de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi portant création de l'établissement public et en particulier par l'arrêté ministériel du 24 octobre 1997.</p>	<p><b>Art. 4. (1)</b> Le fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises.</p> <p>Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même</p>
--	--	---

<p>octobre 1997 et cet arrêté ministériel ne prévoit pas le paiement d'une indemnité aux membres suppléants.</p> <p>D'autre part, le même arrêté ministériel prévoit une indemnité mensuelle de la secrétaire du comité-directeur de 15 points indiciaires et sur base d'une décision du comité-directeur en date du 3 mars 2009, cette indemnité mensuelle a été doublée sans qu'elle n'ait été approuvée par le Ministre du Logement.</p>		<p>durée. [...]</p> <p><b>Art. 7.</b> Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.</p>
<p><b>2.1.2. Structure des organes décisionnels</b></p>		
<p>[...] En 2009, un cabinet de consultance avait remis un rapport portant sur des recommandations d'améliorations organisationnelles du Fonds. La recommandation principale portait sur l'adaptation de la structure et du fonctionnement des organes du Fonds avec un organigramme classique d'une entreprise de droit privé ou public : un conseil d'administration dirigé par un président ainsi qu'un comité de direction géré par un directeur général. L'objectif était la séparation des pouvoirs du président du conseil d'administration et du directeur général afin d'éviter des conflits d'intérêts potentiels.</p> <p>La Cour note que le comité-directeur du Fonds plaide en faveur d'une telle réorganisation. En effet, à deux reprises il souligne l'importance d'une séparation des pouvoirs. Tel fut le cas dans la réunion du 12 mai 2009 pendant laquelle « les membres du comité-directeur constatent qu'il y a un large accord sur les grands</p>		<p><b>Art. 9.</b> (1) La direction du fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds.</p> <p>Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.</p> <p>Le personnel du fonds se trouve sous ses ordres.</p> <p>Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.</p> <p>Dans le cadre de la gestion journalière, le fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et</p>

<p>principes de réorganisation interne du Fonds » et prennent « finalement la décision d’aller dans le sens des recommandations » du cabinet de consultance. Lors de la réunion du 6 mars 2012, le président rappelle « l’importance de la mise en place d’une nouvelle structure, discutée par le comité sur base de l’étude,..., conduisant à la séparation des pouvoirs du président et du directeur. »</p>		<p>approuvées par le conseil d’administration.</p> <p>(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d’administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du fonds.</p> <p>(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu’en cas de constat par le conseil d’administration de l’impossibilité d’agir du directeur, le président du conseil d’administration du fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d’administration n’y délègue l’un des directeurs – adjoints.</p> <p><u>(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d’administration.</u></p>
--	--	---

## 2.2. Procédures internes

<p>[...] Suivant le document des procédures internes de décision et d’approbation du Fonds tel qu’approuvé par le comité directeur lors de sa réunion du 10 février 2015, les avoirs financiers du Fonds sont scindés en deux parties, à savoir les avoirs constituant la trésorerie courante et répondant aux besoins en fonds de roulement et les avoirs constituant les réserves financières. Ces réserves sont considérées comme « la fortune du Fonds ». Ledit document dispose également que l’autorisation ministérielle est facultative pour les flux monétaires liés au placement des liquidités tant que le total des placements existants ne dépasse pas le</p>	<p>La Cour recommande une mise à jour des procédures actuellement en vigueur.</p>	<p><b>Art. 6.</b> (1) Le conseil d’administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l’approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.</p> <p>(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d’administration, celle du ministre prime en toute circonstance.</p> <p>(3) Le conseil d’administration adopte un règlement d’ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à</li> </ol>
--	---	--

<p>montant des besoins en fonds de roulement, estimés à 65 millions d'euros. Cependant une telle limite n'est pas spécifiée dans la loi organique du Fonds et dès lors tout placement du Fonds requiert une autorisation ministérielle.</p>		<p>respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</p> <p>3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics <b><u>dans le respect de la législation applicable</u></b> ;</p> <p>4. définit les pratiques en matière de procurement et de délégation de signature ;</p> <p>5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs ;</p> <p>6. fixe les droits et devoirs du personnel ;</p> <p>7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;</p> <p>8. <del>définit le suivi social</del> <b><u>fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social</u></b> visé à l'article 2, paragraphe 2 ;</p> <p>9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias ;</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.</p> <p><b>Art. <del>21</del> 29.</b> (1) Le fonds est soumis à la <del>haute surveillance</del> <b><u>tutelle</u></b> du ministre.</p> <p>Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.</p>
---	--	---

		<p>(2) <del>Hor</del> <u>ormis</u> <del>Outre</del> celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, <del>17,</del> <del>paragraphe 3</del> et <del>20</del> <u>28</u>, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis ;</li> <li>2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le fonds ;</li> <li>3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs ;</li> <li>4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du fonds, <b><u>ainsi que la cession de telles participations</u></b> ;</li> <li>5. le placement des liquidités du fonds ;</li> <li>6. le règlement d'ordre intérieur ;</li> <li>7. les conditions et modalités de rémunération du personnel ;</li> <li>8. l'engagement et le licenciement du personnel.</li> </ol> <p>(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes <del>quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.</del></p>
<b>2.3. Horaire mobile et heures supplémentaires</b>		
[...] Tout d'abord, la Cour tient	La Cour recommande de	<b>Art. 6.</b> (3) Le conseil

<p>à noter que ce règlement interne n'a rien prévu au sujet des modalités de la prestation d'heures supplémentaires en cas de demande expresse du supérieur hiérarchique et surtout pour ce qui est d'éventuelles mesures de compensation.</p> <p>La Cour constate qu'au courant des exercices sous revue le règlement interne n'a pas été respecté à maintes reprises, car la limite journalière de dix heures a été dépassée et l'écrêtage des heures dépassant l'amplitude de dix heures n'a pas été effectué. Au sujet du système d'enregistrement informatique du Fonds, la Cour note que le paramétrage fait défaut et qu'il ne tient pas compte des limites journalières et hebdomadaires énumérées dans le règlement interne.</p> <p>De plus, la Cour constate également que plusieurs employés du Fonds ont presté des heures supplémentaires rémunérées, sans que ces heures n'aient été autorisées formellement par le comité-directeur. En fait, selon les dires des responsables du Fonds, il existait un accord oral donné par le Président du Fonds il y a plusieurs années et ceci pour faire face à des retards cumulés.</p> <p>Au sujet de la rémunération des heures supplémentaires, le Président du Fonds transmet à la fiduciaire, en charge de calculer les salaires des employés du Fonds, un relevé des heures supplémentaires prestées par certains collaborateurs. Les relevés des heures supplémentaires sont extraits du système de gestion</p>	<p>détailler toutes les écritures comptables au sujet des salaires en présentant des comptes supplémentaires du type heures supplémentaires, 13e mois ou bien primes diverses.</p>	<p>d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</li> </ol> <p>[...]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. fixe les droits et devoirs du personnel ;</li> </ol> <p>[...]</p>
--	--	---

<p>d'horaire informatique sans qu'un contrôle interne au préalable ne soit prévu. Le paiement proprement dit des heures supplémentaires se fait par « Multiline ». Le responsable de la fiduciaire encode le virement bancaire et le Président du Fonds valide le paiement. Finalement la Cour tient à noter que dans les grands livres de 2012 et 2013, il y a uniquement une écriture globale du type « rémunération du personnel pour le mois de ... ».</p>		
<b>2.4. Emprunts/conventions de crédit</b>		
<p>L'article 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit que : « Le Fonds peut être autorisé par les ministres ayant le logement et les finances dans leurs attributions à se faire ouvrir sous la garantie de l'Etat un crédit de vingt-cinq millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé au Grand-Duché de Luxembourg ou auprès d'un organisme de pension relevant de la sécurité sociale.»</p> <p>En date du 31 décembre 2013, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat a contracté des conventions de crédit et le montant en circulation se chiffre à 24,03 millions d'euros. Les conventions de crédit sont au nombre de six dont quatre spécifient explicitement que les crédits sont accordés sous la garantie de l'Etat en vertu de l'article 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 prémentionnée. Pour une convention, les termes du crédit ne prévoient aucune garantie, alors que la dernière</p>	<p>La Cour exige le respect des dispositions de l'article 57 de la loi modifiée du 25 février concernant l'aide au logement.</p>	<p><b>Art. 6.</b> (3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <p>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes; [...]</p> <p><b>Art. <del>16.</del> 24.</b> Le fonds peut être autorisé par le Gouvernement en Conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas <del>soixante cent vingt</del> <u>soixante cent vingt</u> millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union <del>Européenne</del> <u>européenne</u>.</p>

<p>convention ne prévoit pas l'Etat comme garant.</p> <p>A noter que pour une convention de crédit les accords du ministre des Finances et du ministre du Logement font défaut.</p> <p>La Cour constate que pour certains crédits la garantie de l'Etat fait défaut alors que la loi organique n'autorise le Fonds à se procurer des moyens financiers que s'ils bénéficient de la garantie de l'Etat.</p>		
<p><b>2.5. Provisions pour grosses réparations</b></p>		
<p>Le Fonds constitue annuellement une dotation aux provisions pour grosses réparations se basant sur un pourcentage forfaitaire de 1% de la valeur brute des immobilisations concernées.</p> <p>Or, selon l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, « les provisions pour risques et charges ont pour objet de couvrir des pertes ou dettes qui sont nettement circonscrites quant à leur nature mais, à la date de clôture du bilan, sont ou probables ou certaines mais indéterminées quant à leur montant ou quant à la date de leur survenance ». Il en découle que les provisions pour grosses réparations doivent donc être définies avec précision quant à leur nature, c'est-à-dire une programmation détaillée des travaux à entreprendre, ainsi qu'une estimation de leur coût et l'établissement d'un planning d'exécution sont à produire.</p> <p>[...]</p>	<p>La Cour recommande que le montant des provisions soit justifié par un programme détaillé des travaux à réaliser.</p>	<p><b>Art. 6.</b> (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.</p> <p>[...]</p> <p>(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</li> </ol> <p>[...]</p> <p><b>Art. 15.</b> (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public <del>suivant les modalités à déterminer par règlement grand ducal</del> <b>qui comporte deux éléments :</b></p>



Pour les exercices 2012 et 2013, le montant affecté en tant que provisions pour grosses réparations se chiffre à 3,98 millions d'euros. Déduction faite des reprises, les provisions pour grosses réparations représentent 21,35 millions d'euros au 31 décembre 2013. La Cour constate que les montants provisionnés pour travaux de grosses réparations ne sont que partiellement utilisés. Cependant, l'article 64 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 prémentionnée prévoit que le montant des provisions ne peut dépasser les besoins. La Cour tient à préciser que le fait de gonfler les provisions empêche une reproduction fidèle et sincère du résultat.

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange ;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.**

**Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.**

**(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.**

**Art. 17- 25.** (1) Les comptes du fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide

		<p>avec l'année civile.</p> <p>(2) Outre ses comptes généraux, le fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.</p> <p>De même, les opérations du fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.</p> <p>L'obligation de tenir des comptes séparés implique que :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;</li> <li>2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;</li> <li>3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.</li> </ol> <p>(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 18.</p>
<b>2.6. Locations et ventes de surfaces commerciales</b>		
<p>La Cour a procédé à un contrôle relatif à la location de surfaces commerciales sur le site de l'Echerschmelz à Luxembourg-Ville. La Cour a analysé l'entièreté des baux commerciaux en vigueur sur ce</p>	<p>La Cour recommande que le Fonds mette en place des procédures internes relatives à la sélection des futurs locataires se basant sur des critères transparents, ainsi qu'à la</p>	<p><b>Art. 6.</b> (3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b><u>au moins</u></b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son</li> </ol>

<p>site pendant la période de contrôle. (13 surfaces commerciales et 15 locataires différents entre 2012 et 2014). L'analyse des dossiers a fait ressortir qu'il existe plusieurs types de commerces. Au sujet de la sélection des futurs locataires (commerces) et de la méthode de calcul du loyer, le Fonds ne possède pas de procédures internes écrites. L'analyse des dossiers des locataires de surfaces commerciales a relevé que pour quasi tous les dossiers il existe des notes manuscrites et des échanges de courriers documentant d'une négociation entre le Fonds et le futur locataire pour fixer le loyer commercial. En pratique les loyers appliqués sont très hétérogènes allant de 6,29 euros par m<sup>2</sup> à 18,83 euros par m<sup>2</sup>.</p> <p>La majorité des baux commerciaux stipule que le loyer est soumis à une adaptation annuelle et automatique en fonction de l'indice des prix à la consommation et que la révision de loyer interviendra au 1<sup>er</sup> février de chaque année. La Cour constate que l'indice des prix à la consommation a augmenté en date du 1<sup>er</sup> octobre 2012, mais que dans six cas la révision du loyer a été faite pour le loyer du mois d'avril et dans un cas la révision du loyer a été faite pour le loyer du mois de juin. La Cour exige que le Fonds respecte ses conditions contractuelles. A part les surfaces commerciales mises en location</p>	<p>méthode de calcul des loyers commerciaux.</p>	<p>contrôle et son audit internes;</p> <p>[...]</p> <p>7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;</p> <p>[...]</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>[...]</p>
---	--	---

<p>directement par le Fonds, la Cour a constaté que dans deux appartements vendus, des entreprises commerciales se sont installées et ceci malgré le fait que selon les clauses et les conditions des actes de vente, les appartements ne peuvent être affectés à d'autres fins que l'habitation. Ces entreprises se sont installées dans ces logements subventionnés sans que le Fonds n'ait été informé.</p>		
--	--	--



ANNEXE 1

**Texte du projet du règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement**

Vu la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement et notamment les articles 7 et 11 ;

Vu la fiche financière ;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur rapport de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le président du conseil d'administration du Fonds du Logement, ci-après désigné par le « fonds », bénéficie d'une indemnité mensuelle de 370 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

Les autres membres du conseil d'administration du fonds bénéficient d'une indemnité mensuelle de 65 euros à partir de leur entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

**Art. 2.** Le président du conseil d'administration du fonds perçoit un jeton de présence de 100 euros par réunion.

Les autres membres du conseil d'administration du fonds perçoivent un jeton de présence de 50 euros par réunion.

**Art. 3.** Le commissaire du Gouvernement bénéficie d'une indemnité mensuelle de 200 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

Le commissaire du Gouvernement perçoit un jeton de présence de 50 euros par réunion.

**Art. 4.** Les indemnités mensuelles et les jetons de présence sont liquidés à la fin de chaque année civile sur présentation d'un état collectif indiquant pour chaque membre du conseil d'administration du fonds et le commissaire du Gouvernement les sommes dues à titre d'indemnités mensuelles et de jetons de présence. Ledit état devra être certifié exact par le président du conseil d'administration du fonds, ou celui qui le remplace.

**Art. 5.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement.

**Art. 6.** Notre Ministre du Logement et notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

## Texte coordonné du projet de loi n°6916 incluant les propositions d'amendements

### Chapitre I<sup>er</sup>. - Statut juridique, missions et siège

**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) ~~Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement~~ La dénomination de l'établissement public ~~dénommé~~ « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » ~~créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination~~ est changée en « Fonds du Logement », désigné ci-après par « le fonds ».

(2) Le fonds ~~est doté de la personnalité juridique et~~ jouit de l'autonomie financière et administrative. ~~Il est placé~~ sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre ».

(3) Le fonds est géré dans les formes et ~~selon les modalités du~~ d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du fonds est à Luxembourg.

**Art. 2.** (1) Le fonds a pour missions :

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population ;

2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier

(3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. ~~Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.~~ Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir à indiquer dans l'acte authentique de cession. »

~~(6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand ducal.~~

~~(7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, e) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand ducal.~~

~~(8) **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.~~

**Art. 3.** Le fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

## Chapitre II. - Organes et fonctionnement

### Section I<sup>re</sup>. - Conseil d'administration

**Art. 4.** (1) Le fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~ par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli, le conseil d'administration siège et délibère valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

**Art. 5.** (1) 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. ~~Le conseil d'administration se réunit~~ mais au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie

ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

~~(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.~~

~~(6)~~ **(5)** Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions, ni au vote.

**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins** :

1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article 47 **25**, paragraphe 2 ;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable** ;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature ;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs ;
6. fixe les droits et devoirs du personnel ;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;
8. définit le suivi social **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2 ;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias ;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.

## **Section II. - Le Président Représentation**



**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du fonds.

### **Section III. - Le directeur**

**Art. 9.** (1) La direction du fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs – adjoints.

(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.

### **Section IV. - Le commissaire du Gouvernement**

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.

**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.

## **Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au fonds par un contrat de louage de services de droit privé.

**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du fonds, lui sont remboursées par ce dernier.

**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.

## **Chapitre IV. – Compensation de service public**

### **Section I<sup>re</sup>. - Composantes de la compensation de service public**

**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public ~~suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal~~ **qui comporte deux éléments :**

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange ;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.**

(2) Outre cette compensation de service public, le fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensemble prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles par le fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat :**

**1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente d'un de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20 ;**

**2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi ;**

**3. la soulte en faveur du fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition ;**

**4. la totalité de la soulte en faveur du fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.**

### **Section II. – Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains**

**Art. 17. La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le fonds en vue :**

**1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain ;**

**2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.**

**Art. 18. (1) Le montant des dotations prévues à l'article 17 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.**

**Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit :**

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

**(2) Ces rapports moyens sont les suivants :**

**1. le rapport moyen (RM<sub>1</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, (SVS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_1 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SV}_{a-4} + \text{SV}_{a-3} + \text{SV}_{a-2})} ;$$

**2. le rapport moyen (RM<sub>2</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, (SLS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_2 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SL}_{a-4} + \text{SL}_{a-3} + \text{SL}_{a-2})} ;$$

**3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_3 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2}) + (\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})} ;$$

**4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_4 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2}) + (\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})} ;$$

**(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.**

**(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.**

**Art. 19. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldées sans retard.**

**(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.**

**(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, point 2.**

### **Section III. – Compensation des déficits d'exploitation**

**Art. 20. La compensation de service public allouée au fonds, comprend également :**

**1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1 ;**

**2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 17, point 2.**

**Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.**

**(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.**

**Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.**

**(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 17, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du fonds.**

**(3) Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.**

**Art. 23. Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat.**

## Chapitre ~~IV~~, V. – Budget et comptes

**Art. ~~16~~, 24.** Le fonds peut être autorisé par le Gouvernement en Conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas ~~soixante cent vingt~~ millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union ~~Européenne~~ européenne.

**Art. ~~17~~, 25.** (1) Les comptes du fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que :

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 18.

**Art. ~~18~~, 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article ~~17~~ 25, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du fonds.

**Art. ~~19~~, 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.

**Art. ~~20~~, 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

## Chapitre ~~V~~, VI. - Surveillance et contrôle du fonds

**Art. ~~21~~, 29.** (1) Le fonds est soumis à la ~~haute surveillance~~ tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) ~~Hor~~ mis Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, ~~paragraphe 3~~ et 20 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre :

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis ;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le fonds ;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs ;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du fonds, **ainsi que la cession de telles participations** ;
5. le placement des liquidités du fonds ;
6. le règlement d'ordre intérieur ;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel ;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~

#### **Chapitre VII. – Droits exclusifs et spéciaux**

**Art. 30. L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.**

#### **Chapitre ~~VI~~ VIII. - Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

**Art. ~~22~~ 31.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit :

~~1. A l'article 20 b) les termes « l'acquisition de terrains » sont remplacés par les termes « l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis » ;~~

~~2. 1.~~ L'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante :

« La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre. » ;

~~3. 2.~~ L'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit :

« Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique » ;

~~4. 3.~~ Les articles 54 à 65 sont abrogés ;

~~5.~~ **4.** A l'article 66-1, les termes « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> » sont remplacés par ceux de « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'exception du Fonds du Logement ».

**Art. 23.** Sont abrogés :

~~1. Le règlement grand ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré ;~~

~~2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.~~

**Art. 24. 32.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article ~~17~~ **25**, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 25. 33.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité-directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**Art. 26. 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.

08



## **Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

et

## **Commission du Logement**

### **Procès-verbal de la réunion du 04 octobre 2016**

#### Ordre du jour :

1. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement» - Rapporteur: Monsieur Max Hahn  
- Analyse du projet de loi quant aux remarques émises par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015
2. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. Gilles Baum, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Frank Arndt, M. Alex Bodry remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, Mme Simone Beissel remplaçant M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Gilles Roth remplaçant M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner, membres de la Commission du Logement

M. Marc Hansen, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, M. Jean-Paul Marc, Mme Andrée Gindt, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, Mme Martine Mergen, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Taina Bofferding, M. Claude Lamberty, M. Paul-Henri Meyers, M. Marco Schank, membres de la Commission du Logement

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

## **1. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement»**

### Antécédents

Dans son rapport spécial, la Cour des comptes avait exprimé des recommandations par rapport à un certain nombre de faits, à savoir:

- l'absence d'une base légale pour le paiement d'une prime;
- l'absence de base légale pour le paiement de jetons de présence;
- des dépenses inappropriées constatées entre 2000 et 2013 (tels des *frais de location de terrains de sport, des achats de fleurs, des achats de vins, des achats de vêtements de sports, etc.*);
- l'absence de procédures écrites ainsi qu'un manque d'information sur les procédures d'attribution de logements subventionnés;
- le paiement d'indemnités en absence d'une base légale;
- l'absence de validation de décisions (notamment en matière de placements de fonds et de conventions de crédits) par le ministre de tutelle;
- l'absence de programme de travaux de réfection justifiant le provisionnement de réserves;
- l'absence de procédures en matière de location et de vente de surfaces commerciales.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait constaté le dépôt par le Gouvernement du projet de loi 6916. Selon l'exposé des motifs du texte, il a pour but de *«fournir la base légale pour l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement public 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»*.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a dès lors demandé à la Commission du Logement de discuter ensemble des problèmes soulevés par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015, au cours d'une réunion jointe et en présence des représentants ministériels.

Elle souhaite que le Gouvernement explique en détail de quelle manière la nouvelle loi constituerait une réponse efficace aux problèmes détectés. Elle souhaite être tenue au courant des travaux de la Commission du Logement relatifs à la création d'une nouvelle base légale permettant une intervention de l'Etat en cas de non-respect de la législation existante.

### **Analyse du projet de loi quant aux remarques émises par la Cour des comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015**

Le Gouvernement fournit aux membres des deux commissions parlementaires un tableau retraçant les constats et recommandations de la Cour des comptes et les articles

(amendés) du projet de loi 6916 par lesquels le Gouvernement entend apporter une réponse aux recommandations de la Cour des comptes.

La note comprend aussi

- le texte du projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement,
- le texte coordonné tel qu'il se présente suite aux propositions d'amendements du 29 septembre 2016 (les amendements restent à soumettre au Conseil d'Etat pour avis complémentaire).

Tel qu'il ressort de la note gouvernementale ci-jointe, une mission de contrôle du Fonds du Logement est confiée à un commissaire du Gouvernement (cf. article 10 du projet de loi 6916). Il peut notamment suspendre les décisions du conseil d'administration qu'il estime contraires aux lois ou aux règlements.

Le projet de loi prévoit que le conseil d'administration du Fonds du Logement se donne un règlement d'ordre interne («ROI»), qui, au moins

- précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
- indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés;
- établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics, dans le respect de la législation applicable;
- définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
- pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
- fixe les droits et devoirs du personnel;
- indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
- établit des règles en matière de publicité et de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
- fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
- établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements
- fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social.

Le ministre devra approuver le ROI.

## **2. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

\* \* \*

Luxembourg, le 6 octobre 2016

La secrétaire,  
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle  
de l'exécution budgétaire,  
Diane Adehm

Le Président de la Commission du Logement,  
Max Hahn

## Rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics 2015 Fonds pour le développement du logement et de l'habitat

Le tableau suivant reprend les constats et les recommandations concernant le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat publiés par la Cour des Comptes dans son rapport spécial sur les établissements publics 2015. Le tableau indique des dispositions par lesquelles les auteurs du projet de loi n°6916 ont entendu tenir compte des observations de la Cour des comptes.

De façon générale, une mission de contrôle du Fonds confiée à un commissaire du Gouvernement est prévue par l'article 10 du projet de loi libellé comme suit :

« **Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment. »

Dans la mesure où le rapport en cause a trait aux exercices 2012 et 2013, il est renvoyé au rapport lui-même en ce qui concerne la prise de position du Fonds puisque, cette prise de position étant entretemps dépassée. (Le prochain rapport spécial de la Cour des Comptes sur les établissements publics est en voie de préparation.)

Le texte coordonné du projet de loi n°6916 incluant les propositions d'amendements figure à l'annexe II de la présente. Il devra encore être soumis pour avis au Conseil d'Etat.

\* \* \*

Constats de la Cour des Comptes	Recommandations de la Cour	Projet de loi 6916
<b>1. <u>Suivi des contrôles des exercices précédents</u></b>		
<b>1.1. Prime unique et jetons de présence</b>		
La Cour avait constaté qu'en 2007 et 2008, les membres et la secrétaire du comité-directeur avaient bénéficié d'une prime unique de 0,9% de l'indemnité annuelle et ceci pour un montant total de quelque 1.700 euros. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les différentes	Limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi.	<b>Art. 7.</b> Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.

<p>indemnités du comité-directeur ne prévoit pas le paiement d'une prime unique et la Cour n'a pas eu communication de pièce concernant l'approbation de cette prime unique par le ministère <b>de tutelle</b>.</p>		<p>(Cf. annexe 1 : projet de règlement grand-ducal fixant des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire de Gouvernement du Fonds du Logement)</p>
<p><b>1.2. Dépenses inappropriées</b></p>		
<p>Entre 2000 et 2011, la Cour avait relevé des dépenses qu'elle a considérées comme inappropriées par rapport aux missions du Fonds définies à l'article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.</p> <p>Dans le cadre du présent contrôle portant sur les exercices 2012 à 2013, la Cour a de nouveau décelé de telles dépenses pour un montant total de 55.987,18 euros. La Cour réitère ses constatations et recommandations au sujet des dépenses inappropriées.</p>		<p><b>Art. 6.</b> (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. [...] [...]</p> <p>(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</li> <li>3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics <b><u>dans le respect de la législation applicable</u></b> ;</li> <li>4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature ;</li> <li>5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs ;</li> <li>6. fixe les droits et devoirs du personnel ;</li> <li>7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;</li> </ol> <p>[...]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias ;</li> </ol>

		[...]
<b>1.3. Vente et location subventionnées</b>		
<b>1.3.1. Location subventionnée</b>		
<p>L'échantillon aléatoire des 25 dossiers contient deux dossiers relatifs à un relogement interne, quatre dossiers relatifs à des logements pour personnes âgées et 19 dossiers de location subventionnée classique.</p> <p>Pour les <b>relogements internes</b>, la Cour constate que pour ces deux dossiers le justificatif du bien-fondé du relogement a fait défaut dans le dossier du locataire.</p> <p>En ce qui concerne les <b>logements pour personnes âgées</b> de soixante-dix ans et plus, la Cour tient à noter que le Fonds ne dispose pas de procédure écrite pour l'attribution de ces logements.</p> <p>Pour les quatre dossiers en question, une procédure d'attribution sélective n'était pas nécessaire, étant donné que le nombre de candidatures était inférieur au nombre de logements vacants.</p> <p>Sur les <b>19 dossiers de location subventionnée classique</b>, la Cour n'a aucune remarque à formuler pour sept dossiers.</p> <p>Pour les <b>12 dossiers restants</b>, la Cour constate que ces dossiers ne contiennent aucune information concernant la procédure d'attribution du logement et aucune motivation quant au choix du nouveau locataire. La Cour ne peut donc pas se prononcer sur le respect des critères de sélection prévus dans le règlement grand-ducal pour les exercices contrôlés.</p>		<p><b>Art. 6. (3)</b> Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <p>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</p> <p>[...]</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.</p>
<b>1.3.2. Vente subventionnée</b>		
Un échantillon de 20 dossiers		<b>Art. 6. (3)</b> Le conseil d'administration

<p>de vente subventionnée relatifs à l'exercice 2013 a été examiné.</p> <p>Pour onze des vingt ventes subventionnées de l'échantillon, la Cour note que les dossiers des acquéreurs contiennent un rapport documentant la sélection du futur acquéreur et justifiant la décision d'attribution du logement. Ces ventes ont été effectuées conformément à la procédure interne du Fonds.</p> <p>Au sujet des neuf ventes restantes, il s'est avéré que ces logements avaient une première fois été mis en vente selon la procédure interne du Fonds et qu'ils n'ont pas trouvé acquéreur. Le Fonds les a dès lors vendus selon la procédure de gré à gré.</p> <p>[...]</p>		<p>adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <p>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</p> <p>[...]</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.</p>
---	--	--

## **2. Contrôle concernant les exercices 2012 et 2013**

### **2.1. Fonctionnement du comité-directeur**

#### **2.1.1. Composition et indemnités**

<p>L'arrêté grand-ducal du 18 octobre 2013 portant nomination des nouveaux membres du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat prévoit pour la première fois la nomination de membres suppléants.</p> <p>La Cour note que la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ne prévoit pas expressément la création des postes pour membres suppléants. De plus, l'article 61 de ladite loi précise que le membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions fixe des indemnités qui peuvent être accordées aux membres du comité-directeur du Fonds. Le Ministre du Logement a arrêté ces indemnités en date du 24</p>	<p>La Cour recommande dès lors de limiter le paiement des indemnités aux seuls cas prévus par la loi portant création de l'établissement public et en particulier par l'arrêté ministériel du 24 octobre 1997.</p>	<p><b>Art. 4. (1)</b> Le fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises.</p> <p>Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même</p>
--	--	---

<p>octobre 1997 et cet arrêté ministériel ne prévoit pas le paiement d'une indemnité aux membres suppléants.</p> <p>D'autre part, le même arrêté ministériel prévoit une indemnité mensuelle de la secrétaire du comité-directeur de 15 points indiciaires et sur base d'une décision du comité-directeur en date du 3 mars 2009, cette indemnité mensuelle a été doublée sans qu'elle n'ait été approuvée par le Ministre du Logement.</p>		<p>durée. [...]</p> <p><b>Art. 7.</b> Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.</p>
<p><b>2.1.2. Structure des organes décisionnels</b></p>		
<p>[...] En 2009, un cabinet de consultance avait remis un rapport portant sur des recommandations d'améliorations organisationnelles du Fonds. La recommandation principale portait sur l'adaptation de la structure et du fonctionnement des organes du Fonds avec un organigramme classique d'une entreprise de droit privé ou public : un conseil d'administration dirigé par un président ainsi qu'un comité de direction géré par un directeur général. L'objectif était la séparation des pouvoirs du président du conseil d'administration et du directeur général afin d'éviter des conflits d'intérêts potentiels.</p> <p>La Cour note que le comité-directeur du Fonds plaide en faveur d'une telle réorganisation. En effet, à deux reprises il souligne l'importance d'une séparation des pouvoirs. Tel fut le cas dans la réunion du 12 mai 2009 pendant laquelle « les membres du comité-directeur constatent qu'il y a un large accord sur les grands</p>		<p><b>Art. 9.</b> (1) La direction du fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds.</p> <p>Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.</p> <p>Le personnel du fonds se trouve sous ses ordres.</p> <p>Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.</p> <p>Dans le cadre de la gestion journalière, le fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et</p>



<p>principes de réorganisation interne du Fonds » et prennent « finalement la décision d’aller dans le sens des recommandations » du cabinet de consultance. Lors de la réunion du 6 mars 2012, le président rappelle « l’importance de la mise en place d’une nouvelle structure, discutée par le comité sur base de l’étude,..., conduisant à la séparation des pouvoirs du président et du directeur. »</p>		<p>approuvées par le conseil d’administration.</p> <p>(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d’administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du fonds.</p> <p>(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu’en cas de constat par le conseil d’administration de l’impossibilité d’agir du directeur, le président du conseil d’administration du fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d’administration n’y délègue l’un des directeurs – adjoints.</p> <p><u>(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d’administration.</u></p>
<p><b>2.2. Procédures internes</b></p>		
<p>[...] Suivant le document des procédures internes de décision et d’approbation du Fonds tel qu’approuvé par le comité directeur lors de sa réunion du 10 février 2015, les avoirs financiers du Fonds sont scindés en deux parties, à savoir les avoirs constituant la trésorerie courante et répondant aux besoins en fonds de roulement et les avoirs constituant les réserves financières. Ces réserves sont considérées comme « la fortune du Fonds ». Ledit document dispose également que l’autorisation ministérielle est facultative pour les flux monétaires liés au placement des liquidités tant que le total des placements existants ne dépasse pas le</p>	<p>La Cour recommande une mise à jour des procédures actuellement en vigueur.</p>	<p><b>Art. 6.</b> (1) Le conseil d’administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l’approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.</p> <p>(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d’administration, celle du ministre prime en toute circonstance.</p> <p>(3) Le conseil d’administration adopte un règlement d’ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à</li> </ol>

<p>montant des besoins en fonds de roulement, estimés à 65 millions d'euros. Cependant une telle limite n'est pas spécifiée dans la loi organique du Fonds et dès lors tout placement du Fonds requiert une autorisation ministérielle.</p>		<p>respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</p> <p>3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics <b><u>dans le respect de la législation applicable</u></b> ;</p> <p>4. définit les pratiques en matière de procurement et de délégation de signature ;</p> <p>5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs ;</p> <p>6. fixe les droits et devoirs du personnel ;</p> <p>7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;</p> <p>8. <del>définit le suivi social</del> <b><u>fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social</u></b> visé à l'article 2, paragraphe 2 ;</p> <p>9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias ;</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.</p> <p><b>Art. <del>21</del> 29.</b> (1) Le fonds est soumis à la <del>haute surveillance</del> <b><u>tutelle</u></b> du ministre.</p> <p>Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.</p>
---	--	---

		<p>(2) <del>Hor</del><u>mis</u> <del>Outre</del> celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, <del>17,</del> <del>paragraphe 3</del> et <del>20</del> <u>28</u>, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis ;</li> <li>2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le fonds ;</li> <li>3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs ;</li> <li>4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du fonds, <b><u>ainsi que la cession de telles participations</u></b> ;</li> <li>5. le placement des liquidités du fonds ;</li> <li>6. le règlement d'ordre intérieur ;</li> <li>7. les conditions et modalités de rémunération du personnel ;</li> <li>8. l'engagement et le licenciement du personnel.</li> </ol> <p>(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes <del>quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.</del></p>
<b>2.3. Horaire mobile et heures supplémentaires</b>		
[...] Tout d'abord, la Cour tient	La Cour recommande de	<b>Art. 6.</b> (3) Le conseil

<p>à noter que ce règlement interne n'a rien prévu au sujet des modalités de la prestation d'heures supplémentaires en cas de demande expresse du supérieur hiérarchique et surtout pour ce qui est d'éventuelles mesures de compensation.</p> <p>La Cour constate qu'au courant des exercices sous revue le règlement interne n'a pas été respecté à maintes reprises, car la limite journalière de dix heures a été dépassée et l'écrêtage des heures dépassant l'amplitude de dix heures n'a pas été effectué. Au sujet du système d'enregistrement informatique du Fonds, la Cour note que le paramétrage fait défaut et qu'il ne tient pas compte des limites journalières et hebdomadaires énumérées dans le règlement interne.</p> <p>De plus, la Cour constate également que plusieurs employés du Fonds ont presté des heures supplémentaires rémunérées, sans que ces heures n'aient été autorisées formellement par le comité-directeur. En fait, selon les dires des responsables du Fonds, il existait un accord oral donné par le Président du Fonds il y a plusieurs années et ceci pour faire face à des retards cumulés.</p> <p>Au sujet de la rémunération des heures supplémentaires, le Président du Fonds transmet à la fiduciaire, en charge de calculer les salaires des employés du Fonds, un relevé des heures supplémentaires prestées par certains collaborateurs. Les relevés des heures supplémentaires sont extraits du système de gestion</p>	<p>détailler toutes les écritures comptables au sujet des salaires en présentant des comptes supplémentaires du type heures supplémentaires, 13e mois ou bien primes diverses.</p>	<p>d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</li> </ol> <p>[...]</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. fixe les droits et devoirs du personnel ;</li> </ol> <p>[...]</p>
--	--	---

<p>d'horaire informatique sans qu'un contrôle interne au préalable ne soit prévu. Le paiement proprement dit des heures supplémentaires se fait par « Multiline ». Le responsable de la fiduciaire encode le virement bancaire et le Président du Fonds valide le paiement. Finalement la Cour tient à noter que dans les grands livres de 2012 et 2013, il y a uniquement une écriture globale du type « rémunération du personnel pour le mois de ... ».</p>		
<p><b>2.4. Emprunts/conventions de crédit</b></p>		
<p>L'article 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit que : « Le Fonds peut être autorisé par les ministres ayant le logement et les finances dans leurs attributions à se faire ouvrir sous la garantie de l'Etat un crédit de vingt-cinq millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé au Grand-Duché de Luxembourg ou auprès d'un organisme de pension relevant de la sécurité sociale.»</p> <p>En date du 31 décembre 2013, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat a contracté des conventions de crédit et le montant en circulation se chiffre à 24,03 millions d'euros. Les conventions de crédit sont au nombre de six dont quatre spécifient explicitement que les crédits sont accordés sous la garantie de l'Etat en vertu de l'article 57 de la loi modifiée du 25 février 1979 prémentionnée. Pour une convention, les termes du crédit ne prévoient aucune garantie, alors que la dernière</p>	<p>La Cour exige le respect des dispositions de l'article 57 de la loi modifiée du 25 février concernant l'aide au logement.</p>	<p><b>Art. 6.</b> (3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <p>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes; [...]</p> <p><b>Art. <del>16.</del> 24.</b> Le fonds peut être autorisé par le Gouvernement en Conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas <del>soixante cent vingt</del> <u>soixante cent vingt</u> millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union <del>Européenne</del> <u>européenne</u>.</p>

<p>convention ne prévoit pas l'Etat comme garant.</p> <p>A noter que pour une convention de crédit les accords du ministre des Finances et du ministre du Logement font défaut.</p> <p>La Cour constate que pour certains crédits la garantie de l'Etat fait défaut alors que la loi organique n'autorise le Fonds à se procurer des moyens financiers que s'ils bénéficient de la garantie de l'Etat.</p>		
<p><b>2.5. Provisions pour grosses réparations</b></p>		
<p>Le Fonds constitue annuellement une dotation aux provisions pour grosses réparations se basant sur un pourcentage forfaitaire de 1% de la valeur brute des immobilisations concernées.</p> <p>Or, selon l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, « les provisions pour risques et charges ont pour objet de couvrir des pertes ou dettes qui sont nettement circonscrites quant à leur nature mais, à la date de clôture du bilan, sont ou probables ou certaines mais indéterminées quant à leur montant ou quant à la date de leur survenance ». Il en découle que les provisions pour grosses réparations doivent donc être définies avec précision quant à leur nature, c'est-à-dire une programmation détaillée des travaux à entreprendre, ainsi qu'une estimation de leur coût et l'établissement d'un planning d'exécution sont à produire.</p> <p>[...]</p>	<p>La Cour recommande que le montant des provisions soit justifié par un programme détaillé des travaux à réaliser.</p>	<p><b>Art. 6.</b> (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.</p> <p>[...]</p> <p>(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b>au moins</b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;</li> <li>2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article <del>17</del> <b>25</b>, paragraphe 2 ;</li> </ol> <p>[...]</p> <p><b>Art. 15.</b> (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public <del>suivant les modalités à déterminer par règlement grand ducal</del> <b>qui comporte deux éléments :</b></p>

Pour les exercices 2012 et 2013, le montant affecté en tant que provisions pour grosses réparations se chiffre à 3,98 millions d'euros. Déduction faite des reprises, les provisions pour grosses réparations représentent 21,35 millions d'euros au 31 décembre 2013. La Cour constate que les montants provisionnés pour travaux de grosses réparations ne sont que partiellement utilisés. Cependant, l'article 64 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 prémentionnée prévoit que le montant des provisions ne peut dépasser les besoins. La Cour tient à préciser que le fait de gonfler les provisions empêche une reproduction fidèle et sincère du résultat.

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange ;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.**

**Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.**

**(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.**

**Art. 17. 25.** (1) Les comptes du fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide

		<p>avec l'année civile.</p> <p>(2) Outre ses comptes généraux, le fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.</p> <p>De même, les opérations du fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.</p> <p>L'obligation de tenir des comptes séparés implique que :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;</li> <li>2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;</li> <li>3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.</li> </ol> <p>(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 18.</p>
<b>2.6. Locations et ventes de surfaces commerciales</b>		
<p>La Cour a procédé à un contrôle relatif à la location de surfaces commerciales sur le site de l'Eecherschmelz à Luxembourg-Ville. La Cour a analysé l'entièreté des baux commerciaux en vigueur sur ce</p>	<p>La Cour recommande que le Fonds mette en place des procédures internes relatives à la sélection des futurs locataires se basant sur des critères transparents, ainsi qu'à la</p>	<p><b>Art. 6.</b> (3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui <b><u>au moins</u></b> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son</li> </ol>



<p>site pendant la période de contrôle. (13 surfaces commerciales et 15 locataires différents entre 2012 et 2014). L'analyse des dossiers a fait ressortir qu'il existe plusieurs types de commerces. Au sujet de la sélection des futurs locataires (commerces) et de la méthode de calcul du loyer, le Fonds ne possède pas de procédures internes écrites. L'analyse des dossiers des locataires de surfaces commerciales a relevé que pour quasi tous les dossiers il existe des notes manuscrites et des échanges de courriers documentant d'une négociation entre le Fonds et le futur locataire pour fixer le loyer commercial. En pratique les loyers appliqués sont très hétérogènes allant de 6,29 euros par m<sup>2</sup> à 18,83 euros par m<sup>2</sup>.</p> <p>La majorité des baux commerciaux stipule que le loyer est soumis à une adaptation annuelle et automatique en fonction de l'indice des prix à la consommation et que la révision de loyer interviendra au 1<sup>er</sup> février de chaque année. La Cour constate que l'indice des prix à la consommation a augmenté en date du 1<sup>er</sup> octobre 2012, mais que dans six cas la révision du loyer a été faite pour le loyer du mois d'avril et dans un cas la révision du loyer a été faite pour le loyer du mois de juin. La Cour exige que le Fonds respecte ses conditions contractuelles.</p> <p>A part les surfaces commerciales mises en location</p>	<p>méthode de calcul des loyers commerciaux.</p>	<p>contrôle et son audit internes;</p> <p>[...]</p> <p>7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;</p> <p>[...]</p> <p>10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;</p> <p>[...]</p>
--	--	---

<p>directement par le Fonds, la Cour a constaté que dans deux appartements vendus, des entreprises commerciales se sont installées et ceci malgré le fait que selon les clauses et les conditions des actes de vente, les appartements ne peuvent être affectés à d'autres fins que l'habitation. Ces entreprises se sont installées dans ces logements subventionnés sans que le Fonds n'ait été informé.</p>		
--	--	--



ANNEXE 1

**Texte du projet du règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement**

Vu la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement et notamment les articles 7 et 11 ;

Vu la fiche financière ;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

Sur rapport de Notre Ministre du Logement et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le président du conseil d'administration du Fonds du Logement, ci-après désigné par le « fonds », bénéficie d'une indemnité mensuelle de 370 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

Les autres membres du conseil d'administration du fonds bénéficient d'une indemnité mensuelle de 65 euros à partir de leur entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

**Art. 2.** Le président du conseil d'administration du fonds perçoit un jeton de présence de 100 euros par réunion.

Les autres membres du conseil d'administration du fonds perçoivent un jeton de présence de 50 euros par réunion.

**Art. 3.** Le commissaire du Gouvernement bénéficie d'une indemnité mensuelle de 200 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

Le commissaire du Gouvernement perçoit un jeton de présence de 50 euros par réunion.

**Art. 4.** Les indemnités mensuelles et les jetons de présence sont liquidés à la fin de chaque année civile sur présentation d'un état collectif indiquant pour chaque membre du conseil d'administration du fonds et le commissaire du Gouvernement les sommes dues à titre d'indemnités mensuelles et de jetons de présence. Ledit état devra être certifié exact par le président du conseil d'administration du fonds, ou celui qui le remplace.

**Art. 5.** Le présent règlement grand-ducal entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement.

**Art. 6.** Notre Ministre du Logement et notre Ministre des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

## Texte coordonné du projet de loi n°6916 incluant les propositions d'amendements

### Chapitre I<sup>er</sup>. - Statut juridique, missions et siège

**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) ~~Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement~~ La dénomination de l'établissement public dénommé « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » ~~créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination~~ est changée en « Fonds du Logement », désigné ci-après par « le fonds ».

(2) Le fonds ~~est doté de la personnalité juridique et~~ jouit de l'autonomie financière et administrative. ~~Il est placé~~ sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre ».

(3) Le fonds est géré dans les formes et ~~selon les modalités du~~ d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du fonds est à Luxembourg.

**Art. 2.** (1) Le fonds a pour missions :

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population ;

2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier

(3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. ~~Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.~~ Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir à indiquer dans l'acte authentique de cession. »

~~(6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand ducal.~~

~~(7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, e) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand ducal.~~

~~(8) (6) Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.~~

**Art. 3.** Le fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

## Chapitre II. - Organes et fonctionnement

### Section I<sup>re</sup>. - Conseil d'administration

**Art. 4.** (1) Le fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement  ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~  par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli, le conseil d'administration siège et délibère valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

**Art. 5.** (1) 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. ~~Le conseil d'administration se réunit~~ mais au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie

ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

~~(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.~~

~~(6)~~ **(5)** Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions, ni au vote.

**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du fonds. Il définit la politique générale du fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins** :

1. précise le fonctionnement du fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article 47 **25**, paragraphe 2 ;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable** ;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature ;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs ;
6. fixe les droits et devoirs du personnel ;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients ;
8. définit le suivi social **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2 ;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias ;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués ;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du fonds.

## **Section II. - Le Président Représentation**

**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du fonds.

### **Section III. - Le directeur**

**Art. 9.** (1) La direction du fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs – adjoints.

(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.

### **Section IV. - Le commissaire du Gouvernement**

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.

**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.

## **Chapitre III. – Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au fonds par un contrat de louage de services de droit privé.

**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du fonds, lui sont remboursées par ce dernier.

**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.

## **Chapitre IV. – Compensation de service public**

### **Section I<sup>re</sup>. - Composantes de la compensation de service public**

**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public ~~suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal~~ **qui comporte deux éléments :**

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange ;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.**

(2) Outre cette compensation de service public, le fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensemble prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles par le fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat :**

**1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente d'un de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20 ;**

**2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi ;**

**3. la soulte en faveur du fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition ;**

**4. la totalité de la soulte en faveur du fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.**

### **Section II. – Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains**



**Art. 17. La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le fonds en vue :**

**1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain ;**

**2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.**

**Art. 18. (1) Le montant des dotations prévues à l'article 17 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.**

**Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit :**

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

**(2) Ces rapports moyens sont les suivants :**

**1. le rapport moyen (RM<sub>1</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, (SVS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_1 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SV}_{a-4} + \text{SV}_{a-3} + \text{SV}_{a-2})} ;$$

**2. le rapport moyen (RM<sub>2</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, (SLS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_2 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SL}_{a-4} + \text{SL}_{a-3} + \text{SL}_{a-2})} ;$$

**3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_3 = \frac{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2})}{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2}) + (\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})} ;$$

**4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$\text{RM}_4 = \frac{(\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})}{(\text{SVS}_{a-4} + \text{SVS}_{a-3} + \text{SVS}_{a-2}) + (\text{SLS}_{a-4} + \text{SLS}_{a-3} + \text{SLS}_{a-2})} ;$$

**(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.**

**(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.**

**Art. 19. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldées sans retard.**

**(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.**

**(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, point 2.**

### **Section III. – Compensation des déficits d'exploitation**

**Art. 20. La compensation de service public allouée au fonds, comprend également :**

**1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1 ;**

**2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 17, point 2.**

**Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.**

**(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés.**

**Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.**

**(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 17, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du fonds.**

**(3) Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.**

**Art. 23. Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat.**

## Chapitre ~~IV~~, V. – Budget et comptes

**Art. ~~16~~, 24.** Le fonds peut être autorisé par le Gouvernement en Conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas ~~soixante cent vingt~~ millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union ~~Européenne~~ européenne.

**Art. ~~17~~, 25.** (1) Les comptes du fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que :

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 18.

**Art. ~~18~~, 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article ~~17~~ 25, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du fonds.

**Art. ~~19~~, 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.

**Art. ~~20~~, 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

## Chapitre ~~V~~, VI. - Surveillance et contrôle du fonds

**Art. ~~21~~, 29.** (1) Le fonds est soumis à la ~~haute surveillance~~ tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) ~~Hor~~ mis Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, ~~paragraphe 3~~ et 20 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre :

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis ;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le fonds ;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs ;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du fonds, ainsi que la cession de telles participations ;
5. le placement des liquidités du fonds ;
6. le règlement d'ordre intérieur ;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel ;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~

#### Chapitre VII. – Droits exclusifs et spéciaux

**Art. 30. L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.**

#### ~~Chapitre VI.~~ VIII. - Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires

~~Art. 22.~~ 31. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit :

~~1. A l'article 20 b) les termes « l'acquisition de terrains » sont remplacés par les termes « l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis » ;~~

~~2.~~ 1. L'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante :

« La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre. » ;

~~3.~~ 2. L'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit :

« Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique » ;

~~4.~~ 3. Les articles 54 à 65 sont abrogés ;

~~5.~~ **4.** A l'article 66-1, les termes « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> » sont remplacés par ceux de « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'exception du Fonds du Logement ».

**Art. 23.** Sont abrogés :

~~1. Le règlement grand ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré ;~~

~~2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.~~

**Art. 24. 32.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article ~~17~~ **25**, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 25. 33.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité-directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**Art. 26. 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.

07



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 2016

#### Ordre du jour :

1. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »  
- Continuation des travaux

2. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Yves Cruchten, M. Edy Mertens remplaçant M. Lex Delles, M. Max Hahn, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Roberto Traversini

M. Marc Hansen, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, M. Jean-Paul Marc, Mme Andrée Gindt, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Marco Schank, M. David Wagner

\*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

\*

1. 6916 **Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement»**

Monsieur le Ministre rappelle que, suite aux remarques émises par des membres de la commission au cours de la réunion du 27 septembre, le Gouvernement propose de modifier les articles concernés. Les propositions d'amendements concernant l'article 2, initial paragraphe 8 (nouveau paragraphe 6), l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et l'article 9 figurent aux endroits des articles respectifs (voir procès-verbal de la réunion du 27 septembre 2016).

Les membres de la Commission du Logement sont unanimes pour approuver les articles amendés.

La commission poursuit ensuite l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

L'insertion dans le projet de loi de nouveaux chapitres, sections et articles, telle que décrite par les propositions d'amendements, nécessite l'adaptation de la numérotation des chapitres, sections et articles subséquents ainsi que des références aux dispositions concernées.

### **L'article 17 ancien deviendrait l'article 25 dans la nouvelle numérotation.**

L'article concerne les modalités comptables du Fonds.

Les conclusions de l'ensemble des audits auxquels fut soumis le Fonds sont concordantes pour recommander au dit établissement public de tenir sa comptabilité avec plus de rigueur. Dans un souci de transparence, et plus particulièrement afin de pouvoir évaluer son efficience dans ses différentes activités, le Fonds doit désormais tenir des comptes séparés pour son activité subventionnée et son activité non subventionnée, qui doivent encore être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente. Les écritures comptables correspondantes doivent répondre aux principes d'une comptabilité analytique dûment documentée.

L'obligation de tenir des comptes séparés est prévue à l'article 5, paragraphe 9 de la décision 2012/21/UE de la Commission. Comme le chiffre d'affaires annuel du Fonds a dépassé ces dernières années 40 millions d'euros, c'est également en vertu de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 que la tenue de comptes séparés s'impose. Le dernier alinéa de ce paragraphe reproduit les exigences figurant à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> de cette directive. Le projet de loi va cependant plus loin que les exigences européennes, dans la mesure où il impose non seulement des comptes séparés pour les activités de SIEG, c'est-à-dire les activités subventionnées, et les activités commerciales normales, c'est-à-dire non subventionnées, mais également dans chacune de ces catégories selon la vente et la location.

Le conseil d'administration approuve les comptes annuels du Fonds accompagnés du rapport du réviseur d'entreprises agréé.

#### **Examen du texte**

*Le paragraphe 1<sup>er</sup>* reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### *Paragraphe 2*

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



En revanche, le Conseil d'Etat 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.

Il est proposé de ne pas suivre cette recommandation au vu des explications à propos de l'article 6, paragraphe 3 (ROI-comptes séparés).

### *Paragraphe 3*

Sans observation.

L'article 17 reste inchangé par rapport au texte déposé, sauf qu'il faut écrire «paragraphe 1<sup>er</sup>», adapter la numérotation en fin de texte et écrire «Fonds» avec un F majuscule, comme proposé par le Conseil d'Etat.

«**Art. 17. 25.** (1) Les comptes du Fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le Fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du Fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du Fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du Fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article ~~18.~~ **26.**»

### **Article 18 ancien / 26 nouveau**

En guise de préparation de l'approbation des comptes du Fonds par le conseil d'administration et, finalement, par le Gouvernement en conseil, et afin de disposer d'un contrôle des comptes du Fonds mené en toute indépendance, un prestataire de services externe, en la personne d'un réviseur d'entreprises agréé, effectue ce contrôle. Le réviseur d'entreprises agréé ne se limite pas au contrôle de la comptabilité commerciale, mais procède à la révision des comptes séparés en incluant tous les éléments nécessaires au calcul de la compensation de service public. Le conseil d'administration peut par ailleurs charger le réviseur de toutes vérifications spécifiques qui lui semblent opportunes.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Echange de vues

Les comptes sont à clôturer au mois de mai, alors que les prévisions budgétaires doivent être prêtes pour fin mars. Un représentant du groupe parlementaire CSV rend attentif au fait qu'il sera difficile d'évaluer le budget pour l'année suivante en absence de comptes clôturés. M. le Ministre ne peut que confirmer les vues du député. Cependant, en absence de remarques concernant le bien-fondé des dispositions envisagées, il est proposé de ne pas modifier le texte.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale. Il faut néanmoins adapter la référence à l'article 17 qui devient l'article 25 suite à l'insertion d'un nouveau chapitre comportant les articles 17 à 23. L'article 26 nouveau se lit comme suit:

«**Art. 18- 26.** Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du Fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article **25** 47, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du Fonds.»

#### Article 19 ancien / 27 nouveau

Les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier, accompagnés d'un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir, tout comme le rapport du réviseur d'entreprises agréé, sont annuellement présentés au Gouvernement en conseil pour approbation.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale.

«**Art. 19- 27.** Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.»

## **Article 20 ancien / 28 nouveau**

Le ministre doit en effet disposer des propositions budgétaires annuelles et de l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent pour pouvoir établir le projet de budget de son ministère.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes dans leur version initiale.

«**Art. 20- 28.** Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.»

## **Chapitre VI.- Surveillance et contrôle du Fonds**

### **Article 21 devenant l'article 29 dans la nouvelle numérotation**

Cet article concerne les décisions qui doivent être homologuées par le ministre.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

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'Etat propose de s'en tenir au libellé actuel des alinéas 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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.

La commission parlementaire est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

La première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> se lirait dès lors comme suit:

«Le Fonds est soumis à la ~~haute surveillance~~ tutelle du ministre.»

Par rapport au second alinéa de ce paragraphe, le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas nécessaire de préciser que le ministre peut «demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives».

Ce droit pour le ministre de demander des explications va au-delà des actes du Fonds expressément soumis à son approbation. Pour éviter toute éventuelle contestation de ce droit, il est proposé de maintenir cette disposition.

La commission parlementaire est d'avis qu'il faut garder le texte initial.

### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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'Etat se demande si le terme «hormis» ainsi que les renvois aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 17, paragraphe 3, sont appropriés.

En effet, l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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'Etat 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...».

Afin de tenir compte de l'historique du Fonds et des recommandations des audits, les auteurs du projet de loi ont souhaité placer le Fonds sous un contrôle strict.

Au paragraphe 2, traitant des approbations ministérielles, le renvoi à l'article 17, paragraphe 3, prévoyant l'approbation des comptes annuels par le conseil d'administration, est inapproprié. Le terme «hormis» pourrait être utilement remplacé par l'expression «outre».

En revanche, le renvoi aux deux autres dispositions du texte du projet de loi (article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, (plan quinquennal) et article 20 (budget)) prescrivant une approbation ministérielle contribue à la lisibilité du texte et à éviter toute source de malentendus.

### **Amendement 19 concernant le paragraphe 2 de l'article 28 nouveau**

Il est dès lors proposé de formuler le paragraphe 2 comme suit:

«(2) ~~Herms~~ Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, 17, paragraphe 3 et 20 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre: [...]»

### **Amendement 20 concernant le point 4 de l'article 20 ancien, 28 nouveau**

Dans un souci de clarté, la commission parlementaire propose encore de préciser au point 4 que non seulement la prise de participations, mais également la cession de telles participations est soumise à l'approbation ministérielle.

Le point 4 se lirait désormais comme suit:

«4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, ainsi que la cession de telles participations; (...)»

### Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire CSV note que le Fonds sera effectivement placé sous surveillance étroite de la part du ministre. M. le Ministre répond que, vu l'historique du Fonds et l'évolution du domaine du Logement, cette évolution est voulue d'un point de vue politique. Il ne faut cependant pas non plus perdre de vue qu'il s'agit aussi de répondre aux recommandations européennes tendant à éviter des situations de concurrence dans la construction immobilière.

Le point 8 de l'article prévoit que l'approbation ministérielle est également nécessaire pour l'engagement et le licenciement de personnel. Un représentant du groupe parlementaire CSV demande ce qui se passera en cas de refus du ministre. M. le Ministre rend attentif à la nécessité d'instaurer des procédures. Il suggère, vu l'absence de remarque négative de la part du Conseil d'Etat, suggère de garder le texte initial.

### *Paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat 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.

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat. Le paragraphe 3 se lirait désormais comme suit:

«Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~»

Il y a lieu d'écrire «paragraphe 1<sup>er</sup>» à l'article 21, paragraphe 2.

Après modification, le texte prendrait la teneur suivante:

~~«Art. 24- 29.~~ (1) Le Fonds est soumis à la ~~haute surveillance~~ tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du Fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) ~~Herms Outre~~ celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ~~17, paragraphe 3 et 20 28~~, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du Fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le Fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, **ainsi que la cession de telles participations**;
5. le placement des liquidités du Fonds ;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes. » ~~quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.~~»

## **Chapitre VII.- Droits exclusifs et spéciaux**

Le paragraphe (7) de l'article 2 devient l'article 30 nouveau (voir amendement 5 / PV de la réunion du 27 septembre 2016). Cette modification a été proposée par le Conseil d'Etat.

L'article 30 nouveau constitue l'article unique d'un chapitre VII intitulé «Droits exclusifs et spéciaux».

«**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.»

## **Chapitre ~~VI~~ VIII.- Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires**

### **Article 22 ancien / 31 nouveau**

Le texte sous avis tend à modifier certaines dispositions de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement:

1. Il est proposé de modifier l'article 20b) de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement en ajoutant les termes «bâti ou non bâti» au texte actuel. Le Conseil d'Etat 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'Etat, 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.

Afin d'améliorer la lisibilité du texte, les auteurs du projet de loi entendaient préciser que non seulement l'acquisition de terrains (vierges), mais également l'acquisition de terrains déjà bâtis est susceptible de bénéficier d'une aide à la pierre. Vu l'observation du Conseil d'Etat, il est proposé de faire abstraction de cette modification de la loi de 1979. Le point 1. devient superfétatoire et peut être biffé.

La commission parlementaire est d'accord pour faire abstraction des termes visés.

La numérotation des points suivants de l'initial article 22 [nouvel article 31] doit être adaptée en conséquence.

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<sup>er</sup> janvier 2005, à vingt-cinq ans. Au vu des explications fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

3. Devant les explications claires sur les raisons qui ont amené les auteurs du texte à proposer la modification à apporter au libellé de l'article 31, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> tiret de la loi précitée du 25 février 1979, le Conseil d'Etat 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'Etat 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.

Le Ministère du Logement se doit de mettre en exergue que la suppression de l'exemption fiscale du Fonds n'est pas un «détour», mais s'impose pour correspondre à une stricte nécessité. En effet, les droits d'enregistrement et de timbre n'entrent dans le calcul de la compensation de service public que par le biais des comptes séparés pour les ventes avec emphytéose et les locations relevant du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Pour éviter une surcompensation, la part de ces frais se rapportant à des opérations non subventionnées doit rester à charge du Fonds sans compensation. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une opération blanche.

La commission parlementaire fait sienne le texte amendé qui suit:

«**Art. 22- 31.** La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

~~1. A l'article 20 b) les termes « l'acquisition de terrains » sont remplacés par les termes «l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis»;~~

~~2. 1.~~ L'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:

«La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1er janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre.»;

~~3. 2.~~ L'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit:

«Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique»;

~~4. 3.~~ Les articles 54 à 65 sont abrogés;

~~5. 4.~~ A l'article 66-1, les termes «les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>» sont remplacés par ceux de «les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> à l'exception du Fonds du Logement». »

### **Article 23 ancien**

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

Le Conseil d'Etat 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.

La commission parlementaire décide de suivre la Haute Corporation. L'article 23 serait dès lors supprimé.

« **Art. 23. Sont abrogés :**

~~1. Le règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré;~~

~~2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité directeur du Fonds pour le logement à coût modéré. »~~

### **Articles 24 ancien (32 nouveau) et 25 ancien (33 nouveau)**

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire décide de garder intact les textes initiaux.



«**Art. 24- 32.** L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article 47 **25**, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 25- 33.** La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.»

### **Article 26 ancien / 34 nouveau**

Dans son avis, le Conseil d'Etat a exprimé une mise en garde: «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<sup>er</sup> jour du deuxième (ou du troisième) mois qui suit celui de la publication au Mémorial.<sup>1</sup> »

La commission est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat.

La disposition amendée se lirait dès lors comme suit:

«**Art. 26 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Mémorial.»

## **2. Divers**

La prochaine réunion de la Commission du Logement est prévue pour le 4 octobre 2016.

\* \* \*

Luxembourg, le 20 octobre 2016

La secrétaire,  
Francine Cocard

Le Président,  
Max Hahn

---

<sup>1</sup> Avis n 51.520 du Conseil d'Etat 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.

06



## Commission du Logement

### Procès-verbal de la réunion du 27 septembre 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2016
2. 6916 Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé «Fonds du Logement»
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen des avis

3. Divers

\*

Présents: Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Alex Bodry remplaçant M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Georges Engel remplaçant M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Félix Eischen, M. Max Hahn, M. Claude Lamberty, M. Marc Lies, M. Paul-Henri Meyers, M. Roberto Traversini, M. David Wagner

M. Marc Hansen, Ministre du Logement

Mme Diane Dupont, Mme Andrée Gindt, M. Jean-Paul Marc, du Ministère du Logement

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, M. Yves Cruchten, M. Marco Schank

\*

Présidence: M. Max Hahn, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2016**

Le projet de procès-verbal est approuvé sans modification.

## 2. 6916 **Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement »**

### - Désignation d'un rapporteur

M. le Président est désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique.

### - Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

Sur base du tableau comparatif élaboré par le Ministère du Logement, les membres de la commission parlementaire procèdent à l'analyse du texte et émettent des propositions d'amendements.

### **I. REMARQUES PRELIMINAIRES**

M. le Ministre explique que le projet de loi déposé à la Chambre des Députés le 26 novembre 2015 tend à donner suite à certaines **recommandations essentielles des audits** du Fonds du Logement. Par le biais du texte sous rubrique, le Gouvernement envisage de redéfinir les missions du Fonds, sa gouvernance et sa direction, ainsi que de renforcer le contrôle du Fonds et sa transparence.

D'autres recommandations des audits que le Gouvernement a fait effectuer (voir exposé des motifs dans le document parlementaire 6916-0) relèvent de l'organisation et de la gestion et n'ont pas leur place dans un texte de loi. Il s'agit notamment du flux des informations et de la définition des attributions des employés du Fonds.

Le projet de loi sous rubrique a également pour objectif de **remédier à certaines difficultés** rencontrées en pratique, comme, par exemple, les pouvoirs de signature des actes relevant de la gestion journalière et la révocation des membres du conseil d'administration.

Outre les règles européennes en matière d'aides d'Etat desquelles le projet de loi tient compte, le texte proposé innove sur d'autres points substantiels concernant le nouveau conseil d'administration et le contrôle accru de l'Etat sur le Fonds. Dans ce contexte se situe la désignation par le ministre ayant le Logement dans ses attributions d'un **commissaire du Gouvernement** qui jouit d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillera le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

La direction du Fonds ne sera dorénavant plus assurée par le président du conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints, exerçant leurs fonctions soit sous le régime d'un contrat d'emploi, soit comme fonctionnaires détachés.

Afin de permettre au Fonds d'exercer ses missions avec efficacité, et de répondre surtout au besoin prononcé de la création de logements locatifs, la limite de la garantie d'Etat, aujourd'hui fixée à 25 millions d'euros, sera portée à 120 millions d'euros (voir article 16 initial).

L'exemption d'impôts dont bénéficie le Fonds est abolie.

Le Ministère du Logement, après examen de l'avis du Conseil d'Etat, se montre d'accord avec les propositions relatives aux articles suivants (concerne les articles 1-16; les autres remarques se retrouvent au niveau des articles concernés):

- 1) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> (suppression de la première phase, suppression de la référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement);
- 2) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 (suppression de la référence à la personnalité juridique et reformulation du paragraphe);
- 3) article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3 (remplacement des termes «modalités du droit privé» par ceux de «méthodes de droit privé»);
- 4) article 2, initial paragraphe 6 (suppression du paragraphe, aliénation d'immeubles);
- 5) article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> (reformulation des deux premières phrases);
- 6) article 5, initial paragraphe 5 (suppression du paragraphe, avis d'experts);
- 7) article 5, initial paragraphe 6 (nouveau paragraphe 5) (précision quant au secrétaire administratif).

### **Considérations du Ministère du Logement suite aux remarques du Conseil d'Etat**

Le Ministère du Logement présente brièvement ses considérations concernant certaines observations du Conseil d'Etat.

#### 1) Observation générale relative à la forme de l'établissement public

Le Conseil d'Etat est d'avis que le choix pour le maintien de la forme de l'établissement public du Fonds serait judicieux, mais il redoute que la flexibilité voulue par un fonctionnement selon les règles du droit privé 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.

Le projet de loi prévoit en effet un contrôle très étroit. Ce contrôle étroit s'explique par deux sortes de considérations qu'il convient de mettre plus en avant.

Le Fonds est un établissement public existant, avec des structures internes, des méthodes et des défauts issus de son histoire<sup>1</sup>. Contrairement à la situation en cas de création d'un nouvel établissement public, il s'agit de redresser des défauts préexistants, certains fortement ancrés, qui n'ont pu disparaître du jour au lendemain à la suite de la mise en place d'une gestion rigoureuse. Aussi, le contrôle étroit qu'il est prévu de mettre en place

---

<sup>1</sup> Les conclusions de l'audit PwC, ayant été remis aux honorables députés en avril 2015, se rapportent à la situation telle qu'elle prévalait en printemps 2015.

s'explique par le souci de rendre le Fonds apte aux exigences de l'avenir. Dans quelle mesure ce contrôle sera effectivement exercé dans toute sa rigueur dépendra de l'évolution future du Fonds. Du moins, la possibilité d'un tel contrôle doit être donnée.

D'autre part, il s'agit de faire en sorte que le Fonds puisse être considéré comme une entité *in-house* au regard du droit européen. Cette condition permet d'attribuer la mission que prévoit le projet gouvernemental, avec toutes les prérogatives en faveur du Fonds, notamment l'automatisme des compensations, sans s'exposer en aucune manière au reproche de n'avoir pas procédé à une mise en concurrence. C'est encore à cette condition que l'Etat pourra accorder d'autres missions au Fonds contre rémunération.

## 2) Observation générale relative au régime des employés du Fonds

Le Conseil d'Etat observe que la détermination des attributions des employés du Fonds, dans la mesure où elles pourraient être dérogatoires au droit commun et, le cas échéant, empiéter sur des compétences réservées par la loi à d'autres instances, auraient bien leur place dans un texte de loi.

Il convient de souligner que le projet gouvernemental n'envisage pas d'introduire un régime dérogatoire au droit commun.

## 3) Observation générale relative aux règles européennes

Le Conseil d'Etat se demande si le souci d'appliquer rigoureusement les règles européennes en matière d'aides d'Etat n'est pas aussi la conséquence d'une lettre adressée par la Direction générale de la 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 feraient pas état de ce courrier [courrier de la Commission du 24 novembre 2010], ni de la réponse apportée, ni des suites qui ont été réservées. Ils n'indiqueraient 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.

Le Ministère du Logement se doit de réfuter ces hypothèses. Le système suivi jusqu'ici n'est manifestement pas conforme au droit européen. Aussi, l'option a été retenue de l'y rendre conforme. Le point de départ des textes proposés sont les règles actuellement applicables et non une demande de prise de position de la Commission de 2010 et la réponse qui y fut réservée à l'époque. En effet, dans la mesure où le Fonds remplit une mission de SIEG («service d'intérêt économique général») au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, les aides d'Etat dont a besoin le Fonds sont admises et soumises aux conditions de la décision 2012/21/UE.

## 4) Observation générale relative à la compensation

Le Conseil d'Etat remarque que la Commission européenne serait 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'Etat au sens de l'article 106 (2) TFUE.

Le Ministère du Logement tient à relever qu'il faudrait plutôt faire référence à l'«aide au sens de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>, TFUE». Le Ministère du Logement insiste en outre sur le fait que les rédacteurs du projet se sont très longuement penchés sur cette question. Pour regrettable que ce soit, aucune compensation, suivant des paramètres conformes aux conditions Altmark, en particulier la quatrième, n'est à même de répondre aux besoins financiers du Fonds. Comme la mission de prestataire de services dans le domaine du logement social n'est pas confiée au Fonds à la suite d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation, pour être conforme à la quatrième condition Altmark, devrait être déterminé sur base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée aurait encourus. Or, force est de constater que les coûts du Fonds sont nettement plus élevés.

#### 5) Observation générale relative à l'adoption d'une nouvelle loi

Le Conseil d'Etat est d'avis que plutôt que d'adopter une nouvelle loi, le législateur pourrait envisager d'incorporer des critères de compensation dans la loi en vigueur [la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement] 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.

Quant à la suggestion du Conseil d'Etat de procéder à des changements de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, plutôt que d'adopter une nouvelle loi spécialement consacrée au Fonds, il échet de mettre en exergue que c'est à dessein que les auteurs du projet ont rejeté cette option. La loi de 1979 concernant l'aide au logement prévoit des aides à la construction d'ensembles, indépendamment de savoir quel promoteur public ou privé (soumis à conditions) réalise la construction.

Quant à incorporer dans un texte législatif ou réglementaire les critères de la compensation de service public à verser au Fonds, c'est justement ce à quoi s'attache le paquet de réforme. Si le Conseil d'Etat, pour des motifs de conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution, demande à voir intégrer les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal relatif à la compensation de service public au texte de loi, cela peut se faire sans inconvénient.

#### 6) Observation générale relative à la jurisprudence Altmark

Le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet de loi feraient erreur de raisonnement, puisque ce qui serait visé par la quatrième condition Altmark serait le montant de la compensation à verser au Fonds, laquelle devrait être évaluée en fonction des coûts générés par une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée. Ce ne serait donc pas une condition à respecter par l'entreprise qui se voit attribuer la compensation,

comme sembleraient l'estimer les auteurs. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à l'avis de la Chambre des salariés qui aurait fait une remarque allant dans le même sens.

Le Ministère du Logement ne saurait suivre le raisonnement du Conseil d'Etat. Le Fonds ne correspondant pas, ainsi que l'ont montré les audits menés, au critère de l'entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, ses coûts sont largement supérieurs. Par conséquent, il n'est pas en mesure de mener à bien ses tâches sans une compensation plus élevée, laquelle sera considérée comme aide d'Etat. Elle ne sera exemptée qu'aux conditions de la décision 2012/21/UE, auxquelles le paquet de réforme entend précisément donner suite.

#### 7) Observation générale relative à la conception du logement

Le Conseil d'Etat remarque que les Pays-Bas auraient adopté [à l'époque] en matière de logement locatif une conception universelle du logement. Au Grand-Duché de Luxembourg, prévaudrait 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 connaîtrait la situation du logement au Luxembourg, se rendrait à l'évidence que, vu les niveaux de prix, le revenu modeste rendant impossible l'accès au logement serait probablement plus élevé que le revenu modeste empêchant l'accès au logement dans d'autres pays de l'Union européenne.

Le Ministère du Logement partage cette observation. Cela étant, la qualification de SIEG pour la mission du Fonds du Logement ne fait pas de doute.

Dans l'affaire du logement social néerlandais – à l'époque universaliste - la Commission, avait, en 2005, mis en doute la qualification de SIEG. Le Gouvernement néerlandais ayant pris des engagements tendant à modifier le système, la Commission décida de ne pas soulever d'objections. Le système d'aide au logement luxembourgeois, tel que prévu par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se limitant, tant pour la location que pour la vente, à des groupes de la population qui, sans cette aide, éprouveraient des difficultés, sinon seraient confrontés à l'impossibilité de se procurer un logement sur le marché, il ne fait guère de doute que le Fonds se trouve chargé d'une mission de SIEG.

#### **En réponse aux remarques d'ordre formel du Conseil d'Etat**

Il est encore proposé de suivre les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat et d'écrire «européenne» avec une lettre initiale minuscule à l'initial article 16 (nouvel article 24), ainsi que d'écrire paragraphe «1<sup>er</sup>» dans l'ensemble du projet de loi.

L'insertion dans le projet de loi de nouveaux chapitres, sections et articles, telle que plus amplement décrite par les propositions d'amendements, entraîne la nécessité d'adapter la numérotation des chapitres, sections et articles subséquents, ainsi que les références aux dispositions concernées.



## Examen du texte

### Chapitre I<sup>er</sup> - Statut juridique, missions et siège

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Cet article concerne la dénomination de l'établissement public qui serait dorénavant appelé «Fonds du Logement». Il ne crée pas un établissement public nouveau. Le Fonds du Logement continue la personnalité juridique du «fonds pour le logement à coût modéré» créé par la loi du 25 février 1979. Le Fonds reste placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat relève que la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> est sans contenu normatif. Il propose 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».»

La commission se montre d'accord avec cette proposition.

#### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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<sup>er</sup>, 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».»

La commission parlementaire approuve cette vue, mais souhaite maintenir en fin d'alinéa la formulation « **désigné** ci-après **par** «le ministre» ».

#### *Paragraphe 3*

Pour des raisons de précision, le Conseil d'Etat 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<sup>er</sup> de la loi précitée du 10 décembre 1975.

#### Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire CSV estime que la formulation proposée par le Conseil d'Etat paraît tout aussi imprécise que le texte initial. Pour davantage de clarté, il aurait probablement été préférable de citer les lois auxquelles il est fait référence dans ce contexte.

La commission parlementaire fait sienne la proposition de texte au niveau du paragraphe 3 de l'article sous rubrique.

#### *Paragraphe 4*

Sans observation.

L'article 1<sup>er</sup> prendrait la teneur suivante:

~~«Art. 1<sup>er</sup>. (1) Les dispositions qui suivent définissent le mode d'organisation, les missions et le fonctionnement de l'établissement public dénommé « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » créé par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cet établissement public portera la dénomination «Fonds du Logement», désigné ci-après par « le fonds ».~~

(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».

~~(2) Le fonds est doté de la personnalité juridique et jouit de l'autonomie financière et administrative. Il est placé sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par «le ministre».~~

(2) Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, **désigné** ci-après **par** «le ministre».

(3) Le Fonds est géré dans les formes et ~~selon les modalités du droit privé~~ d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du Fonds est à Luxembourg.»

#### **Article 2**

Cet article décrit les missions du Fonds. La mission primordiale du Fonds (promoteur public dans le domaine de la mise en location de logements destinés à la location sociale), mais également le suivi social des habitants de ses logements locatifs sociaux (locataires, ainsi que les membres de leurs familles habitant dans les logement concernés) sont décrits aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

Le Fonds a également pour mission la vente de logements à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au sens de la loi du 25 février 1979.

Le Gouvernement peut par ailleurs confier d'autres missions au Fonds, s'il s'avère que celles-ci sont utiles à la réalisation de la politique du logement.

Le Conseil d'Etat 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.

#### Observation ministérielle relative à l'article 2 (précision des missions de service public)

Le Ministère du Logement donne à considérer que l'exigence de définition claire du droit européen ne s'applique qu'aux obligations de service public pour lesquelles une compensation de service public est accordée. Or, selon l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup> du texte du projet de loi, ce n'est que pour les missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> (location et vente sociale suivant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement), qu'une compensation de service public est prévue.

#### Avis détaillé du Conseil d'Etat relatif aux différents paragraphes de l'article 2

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le point 1 de ce paragraphe ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Quant au *point 2 de ce paragraphe*, le Conseil d'Etat 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 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'Etat 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».

Le Ministère du Logement confirme que cette restriction est en effet voulue. Ce sont les seules opérations dans le domaine du logement social que le Fonds entreprend actuellement qui sont visées et il n'est pas prévu qu'il en entreprenne d'autres. Le mécanisme de compensation de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds a été conçu pour ces opérations auxquelles, d'ailleurs, il se réfère

expressément. Il ne saurait être appliqué tel quel à d'autres opérations. Il est dès lors particulièrement important que le paragraphe en question reste inchangé.

Le Conseil d'Etat insiste aussi 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.

Le Ministère du Logement estime qu'il est satisfait à l'exigence de sécurité juridique, étant donné que les articles, rendant éligibles certaines personnes, sont indiqués dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et que le texte du projet de loi renvoie à cette loi. L'énumération des articles en question outre qu'elle serait fastidieuse et nuirait à la lisibilité du texte, devrait, le cas échéant, être adaptée en cas d'ajouts ou de suppression de dispositions dans la loi de 1979.

La commission prend acte du raisonnement du Ministère du Logement.

### *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'Etat se doit-il de **s'opposer formellement** au libellé du paragraphe 2 dans sa teneur actuelle, étant donné qu'il viole l'article 108bis 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. »

## Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire CSV se demande si le suivi ne devrait pas aller plus loin (constitution d'un dossier détaillé, analyse de la situation familiale, suivi pour permettre l'insertion sur le logement locatif commercial). M. le Ministre répond qu'une discussion sur les critères sociaux en matière de logement social s'impose mais qu'elle devrait être menée avec les organismes intéressés en temps opportun.

La commission parlementaire propose de suivre le Conseil d'Etat, mais d'adapter le texte dans le but de préciser la mission de suivi social.

### **Amendement 1 concernant l'article 2, paragraphe 2**

«(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.»

### Commentaire

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande de préciser cette mission. La Commission du Logement propose de suivre la proposition de texte du Conseil d'Etat et de remplacer encore les termes «bonne entente» par ceux de «cohabitation harmonieuse», ainsi que de faire mention de l'aide au respect des obligations de locataire (telle que l'obligation d'user de la chose louée en bon père de famille résultant de l'article 1728 du Code civil).

Le texte amendé trouve l'assentiment de la majorité des membres de la commission.

### *Paragraphe 3*

A titre liminaire, le Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat constate que ces missions ne sont pas clairement définies. Il ne ressort plus particulièrement 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.

A 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'Etat 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.

### **Amendement 2 concernant l'article 2, paragraphe 3**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 2, paragraphe 3 :

«(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.»

#### Commentaire

Le Ministère du Logement tient à préciser que les exigences du droit de l'Union européenne ne sont pas en jeu ici. Les missions envisageables ne sont pas nécessairement des missions de service public. D'autre part, selon le droit européen, l'attribution d'une mission de service public peut être faite notamment par des textes légaux ou réglementaires, mais également par convention. Si la rémunération – qu'il resterait à fixer le moment venu - accordée pour ces missions était conforme aux critères Altmark, la qualification d'aide d'Etat serait à écarter.

Afin de répondre aux exigences du principe de spécialité des établissements publics consacré par l'article 108*bis* de la Constitution, et sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission parlementaire propose de compléter cette disposition et de préciser que les missions pouvant être confiées au Fonds doivent être en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général.

Le texte proposé est approuvé par la commission parlementaire (à l'unanimité).

#### *Paragraphe 4*

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

Les membres de la commission parlementaire décident de le garder dans sa version initiale.

#### *Paragraphe 5*

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat ne pourrait accorder la dispense du second vote.

### **Amendement 3 concernant l'article 2, paragraphe 5**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 2, paragraphe 5 :

«(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. ~~Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions.~~ Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à ~~convenir~~ **à indiquer dans l'acte authentique de cession.**»

### Commentaire

Le Conseil d'Etat estimant trop imprécise la deuxième phrase de ce paragraphe, le Ministère du Logement propose de la supprimer pour éviter une opposition formelle. Il paraît d'ailleurs aller de soi qu'un établissement public puisse effectuer toutes opérations utiles ou nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Le Conseil d'Etat exige encore, sous peine d'opposition formelle, que les conditions dans lesquelles le Fonds peut faire usage de sa faculté de préempter soient définies plus amplement. A cet égard, il convient de relever que le texte, tel que libellé initialement, ne confère pas au Fonds le droit d'exercer un droit de préemption à des conditions arbitraires, mais seulement à celles convenues au préalable. Sachant que les pratiques doivent pouvoir évoluer et s'adapter en fonction de l'expérience et des réalités sociales, il vaut mieux ne pas

figer les conditions du droit de préemption dans un texte de loi. Déjà à l'heure actuelle, les conditions de l'exercice du droit de préemption sont définies avec précision dans les actes de vente du Fonds. Plus particulièrement, la fixation du prix est prévue. Il est tenu compte notamment de la moins-value normale résultant de l'usure (et dont le taux est fixé dans l'acte), des moins-values extraordinaires dues à la faute ou à la négligence des occupants, etc., de sorte que tout exercice arbitraire du droit de préemption est exclu. Il est proposé d'insérer cette pratique dans le texte.

La commission parlementaire fait sienne le texte.

A cet égard, le Ministère du Logement tient à relever que le texte, tel que libellé en ce moment, ne confère pas au Fonds le droit d'exercer un droit de préemption à des conditions arbitraires, mais seulement à celles convenues au préalable. Sachant que les pratiques doivent pouvoir évoluer et s'adapter en fonction de l'expérience et des réalités sociales, il vaut mieux ne pas figer les conditions du droit de préemption dans un texte de loi. Déjà à l'heure actuelle, les conditions de l'exercice du droit de préemption sont définies avec précision dans les actes de vente du Fonds. Plus particulièrement, la fixation du prix est prévue. Il est tenu compte notamment de la moins-value normale résultant de l'usure (et dont le taux est fixé dans l'acte), des moins-values extraordinaires dues à la faute ou à la négligence des occupants, etc., de sorte que tout exercice arbitraire du droit de préemption est exclu. Il est proposé d'insérer cette pratique dans le texte

#### *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'Etat 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.

#### **Amendement 4 concernant l'article 2, paragraphe 6**

Explications du ministère: Il est vrai qu'un «établissement public jouissant de la personnalité morale», comme le fait remarquer le Conseil d'Etat, a un patrimoine propre dont il peut en principe disposer. Néanmoins, il reste tenu par son objet. Dans la mesure où cet objet consiste essentiellement en la location sociale et la vente sociale de logements avec emphytéose de la part terrain, la précision que le Fonds peut vendre des immeubles en dehors de tout projet de logement social – alors pourtant que ces immeubles ont en principe été acquis en vue d'un projet de logement social - peut paraître utile. Vu la recommandation du Conseil d'Etat, le Ministère du Logement propose cependant de supprimer la phrase en question. L'hypothèse d'une cession d'immeubles en dehors des conditions des



paragraphe 1<sup>er</sup>, 2 et 4 se trouvera incidemment mentionnée à l'article imposant le remboursement des aides et des dotations reçues pour ces immeubles.

La deuxième phrase, indiquant que dans l'hypothèse envisagée, les aides et les dotations reçues pour ces immeubles sont sujets à restitution, est sans lien direct avec les missions confiées au Fonds. Il est proposé, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat, d'en faire un article séparé (**cf. nouvel article 16**).

La commission parlementaire fait sienne cette vue.

#### *Paragraphe 7*

Le Conseil d'Etat considère que 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.

#### **Amendement 5 concernant le paragraphe (7) de l'article 2 qui deviendra l'article 30**

Il est proposé de faire un article séparé de l'initial paragraphe 7 de l'article 2 libellé comme suit:

~~«(7) «~~**Art. 30.** L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au **F**onds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal. »

#### Commentaire

Cette disposition ne reflétant en effet pas une mission du Fonds, il est proposé, ainsi que le suggère le Conseil d'Etat, d'en faire un article séparé et d'y consacrer un chapitre séparé intitulé « Droits exclusifs et spéciaux » (**cf. nouveau chapitre VII**).

#### **Remarque concernant la numérotation des paragraphes de l'article 2**

Les paragraphes 6 et 7 de l'article 2 seraient dès lors supprimés. Par conséquent, l'actuel paragraphe 8 deviendrait le paragraphe 6.

#### *Paragraphe 8 (ancien, paragraphe 6 selon la nouvelle numérotation)*

Selon le paragraphe 2 de l'article 2 de la décision 2012/21/UE, 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. Le Conseil d'Etat constate que 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.

Le Conseil d'Etat estime que la disposition sous avis viole la décision 2012/21/UE et doit, dès lors, **sous peine d'opposition formelle**, être modifiée.

Le Ministère du Logement répond que la décision 2012/21/UE prévoit une durée maximale de mission pour un SIEG de dix ans. Elle fait exception à cette règle «dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une durée plus longue, conformément aux principes comptables généralement admis» (article 2, paragraphe 2). Rien n'empêche dans ce cas de prévoir une durée supérieure et, sous le régime de la décision 2012/21/UE, ce choix ne doit pas être justifié. C'est seulement sous le régime dit de l'Encadrement - lequel ne trouve pas à s'appliquer dans le cas présent - que toute durée du mandat de SIEG doit être justifiée. Il est renvoyé à cet égard au «DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION – Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de «marchés publics» et de «marché intérieur»<sup>2</sup>.

Il ne fait pas de doute que la durée d'amortissement d'un logement est supérieure à 10 ans. Dans la mesure où en raison des contraintes du génie civil, différents taux d'amortissement sont applicables aux différents éléments de construction d'un immeuble, il paraît artificiel de se baser sur la durée résultant de l'application d'un de ces taux pour fixer la durée de la mission de service public du Fonds. En revanche, étant donné que le Fonds conclut des contrats de vente avec emphytéose sur la part terrain pour une durée de 99 ans, cette durée paraît appropriée pour fixer la durée de la mission de service public accordée au Fonds, sachant que cette durée peut à tout moment être raccourcie par une modification législative. Le Ministère du Logement propose dès lors de garder la durée de 99 ans pour la mission de service public du Fonds.

---

<sup>2</sup> JO C du 11 janvier 2012, pp. 8 et s.

## Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire CSV rend attentif à une erreur dans le texte coordonné résultant de la suppression des deux paragraphes. En effet, dans le paragraphe 8 ancien, il est fait référence au «paragraphe précédent ». Etant donné que le paragraphe 7 de l'article 2 est supprimé par voie d'amendement, il faut maintenir la référence à la décision de la Commission du 20 décembre 2011 dans le libellé du paragraphe 8 ancien qui, renuméroté, devient le paragraphe 6.

### **Amendement 6 portant sur le paragraphe 8 ancien de l'article 2 qui devient le paragraphe 6)**

Il est proposé de compléter comme suit l'article 2, initial paragraphe 8 (nouveau paragraphe 6) :

«~~(8)~~ **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.»

## Commentaire

Suite à la suppression de l'initial paragraphe 7 de l'article 2 indiquant l'intitulé complet de la décision de la Commission du 20 décembre 2011, ledit intitulé devrait être renseigné à l'initial paragraphe 8 (nouveau paragraphe 6).

La commission parlementaire est unanime pour adopter cette vue. Le libellé définitif du paragraphe a été approuvé au cours de la réunion du 30 septembre 2016.

L'article 2 aurait alors la teneur suivante :

«**Art. 2.** (1) Le Fonds a pour missions:

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

~~(2) La mission prévue au paragraphe 1, point 1, comprend le suivi social des locataires.~~

~~(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.~~

(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans

les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.

~~(3) Le fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.~~

(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions **en rapport avec des projets immobiliers d'intérêt général** dont il est chargé par des lois ou règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le Fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

~~(5) Dans l'exécution de ses missions, le fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir.~~

(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Le Fonds peut réaliser toute autre opération utile à la réalisation de ses missions. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, **aux conditions à convenir dans l'acte authentique de cession**, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir **à indiquer dans l'acte authentique de cession.**

~~(6) Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine. Les aides et les dotations pour ces immeubles reçues de la part de l'Etat sont sujettes à restitution à la trésorerie de l'Etat suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.~~

~~(7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.~~

~~(8)~~ **(6)** Aux fins de l'article 4, a) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 visée au paragraphe précédent relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.»

### Article 3

Toujours dans l'idée de permettre au Fonds de réaliser au mieux ses missions, le Fonds peut détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet social concourt directement à cette fin. Il peut s'agir par exemple de sociétés, groupements ou organismes fournissant de l'électricité, du gaz, etc.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observations relatives à cet article.

La commission maintient le texte initial:

«**Art. 3.** Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.»

### Article 4

La composition du conseil d'administration est calquée sur celle de l'actuel comité-directeur. Le conseil d'administration regroupe des représentants des ministres et des organisations professionnelles concernés de façon plus ou moins directe par la politique du logement. Compte tenu de l'importance d'une bonne et efficace collaboration du Fonds et des communes, le conseil d'administration est élargi par un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol).

L'article règle également des questions concernant la durée du mandat des administrateurs, la désignation du président du conseil d'administration, les incompatibilités.

#### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat note qu'un représentant du Syvicol figurera dorénavant parmi les membres du conseil d'administration. Il considère que la présence d'un représentant des villes et communes est effectivement fort utile.

#### Echange de vues

Plusieurs membres du groupe parlementaires CSV sont d'accord pour dire que le texte ne fait pas référence à la représentation équitable des deux sexes au sein du conseil d'administration et suggèrent de compléter l'article 4 en conséquence. Cette proposition

trouve l'accord unanime de la commission parlementaire. (Le texte définitif, même s'il figure à cet endroit, a été approuvé au cours de la réunion du 30 septembre 2016).

#### **Amendement 7 concernant l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>**

Il est proposé de compléter comme suit l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>:

«**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. **La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.**»

#### Commentaire

Afin de refléter les objectifs du Gouvernement en matière d'égalité des chances, il est proposé de compléter l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, par une deuxième phrase consacrée à la représentation de membres des deux sexes dans la composition du conseil d'administration. A cet égard, il convient encore de relever que les nominations de membres du conseil d'administration n'interviennent pas toutes sur proposition d'un membre du Gouvernement, de sorte que le Gouvernement ne peut pas s'engager quant à la totalité des nominations.

#### *Paragraphe 2*

Ce paragraphe vise les incompatibilités entre certaines fonctions et la qualité de membre du conseil d'administration. Le Conseil d'Etat 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.

Les paragraphes 2 et 3 restent inchangés par rapport à leur libellé initial.

#### *Paragraphe 4*

Le délai de six mois pour pourvoir au remplacement d'un membre du conseil d'administration dont le mandat est venu à terme paraît anormalement long au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat 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'Etat 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.

La commission est d'accord avec le Conseil d'Etat.

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'Etat demande, qu'il soit fait abstraction de cette disposition qui est susceptible d'une double interprétation. 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'Etat 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'Etat se **doit de réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel**.

La commission parlementaire adopte l'amendement ci-dessous pour répondre aux observations du Conseil d'Etat.

#### **Amendement 8 concernant l'article 4, paragraphe 4**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 4, paragraphe 4 :

«(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~ par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.»

#### Commentaire

Il peut en effet être fait abstraction, comme le suggère le Conseil d'Etat de l'indication d'un délai de six mois pour remplacer un membre du conseil d'administration.

D'autre part, cependant, il paraît strictement nécessaire que le conseil d'administration puisse siéger et valablement délibérer même en cas de vacance de poste, ceci sous réserve bien sûr du quorum de présence prévu à l'article 5, paragraphe 4. Le raisonnement du Conseil d'Etat, selon lequel, le texte du projet de loi présenterait une «contradiction flagrante», paraît difficile à suivre. Une ou plusieurs vacances au conseil d'administration ne sauraient avoir pour effet que le quorum de présence ne soit pas rempli, toute vacance ayant pour effet de réduire le quorum (la moitié des membres) de moitié. Afin cependant de rencontrer la remarque du Conseil d'Etat quant à une opposition formelle, il est proposé de préciser qu'en cas de vacance, le conseil d'administration ne saurait siéger et délibérer valablement qu'à condition de respecter le quorum prévu au paragraphe 4.

La commission parlementaire propose encore d'ajouter un passage pour préciser que seulement les fonctionnaires et les employés de l'Etat qui sont nommés au conseil d'administration sur proposition d'un membre du Gouvernement, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions.

**Dans sa version amendée l'article 4 se lirait comme suit:**

## **«Chapitre II. - Organes et fonctionnement**

### **Section I<sup>re</sup>. - Conseil d'administration**

**Art. 4.** (1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de commerce, un sur proposition de la Chambre des métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. **La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.**

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement ~~dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste~~ par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat



de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, **nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement**, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. **A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli**, le conseil d'administration siège **et délibère** valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.»

## Article 5

Cette disposition règle les modalités des réunions du conseil d'administration.

### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'Etat 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.»**

La commission est d'accord avec la reformulation des deux premières phrases.

### *Paragraphes 2 et 3*

Sans observation de la part du Conseil d'Etat. Les textes restent inchangés.

### *Paragraphe 4*

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

La commission parlementaire souhaite y apporter une réponse en amendant le paragraphe 4 de l'article 5.

## **Amendement 9 concernant l'article 5, paragraphe 4**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 5, paragraphe 4 :

«(4) Le conseil d'administration ne peut **siéger et** délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante. »

## **Commentaire**

Cette proposition d'amendement découle de la proposition d'amendement 8. Il paraît évident que les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents. Même si le texte ne le précise pas *expressis verbis*, il semble difficilement admissible que la faculté de vote soit étendue à des personnes qui ne participent pas à la réunion du conseil d'administration. De ce fait, les personnes assistant aux réunions du conseil d'administration par conférence en ligne (conférence vidéo ou similaire) seraient exclues des délibérations. **M. le Ministre**

**reconnait le bienfondé de la réflexion, mais rappelle que dans ce cas précis, les membres du conseil d'administration résident dans un rayon géographique acceptable.**

#### *Paragraphe 5*

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

La commission est d'accord avec la suppression du paragraphe concernant l'avis d'experts.

#### *Paragraphe 6 initial devenant le paragraphe 5*

Il ne résulte pas du texte actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, 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'Etat 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.»*

La commission est d'accord pour apporter au niveau du paragraphe 6 initial (devenant le nouveau paragraphe 5 suite à la suppression du paragraphe 5 initial), les précisions souhaitées quant au secrétaire administratif.

Dans sa version amendée, l'article 5 se lirait comme suit:

~~«Art. 5. (1) 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. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.~~

(1) 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. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut siéger et délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

~~(5) Le conseil d'administration a la faculté de recourir à l'avis d'experts s'il le juge nécessaire. Les experts peuvent assister avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration, si celui-ci le leur demande.~~

~~(6)~~ **(5)** Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. ~~Le secrétaire administratif ne participe ni aux discussions, ni au vote.~~ Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions ni au vote.»

## Article 6

Le conseil d'administration fixe, en accord avec la politique gouvernementale, la politique générale du Fonds et ses objectifs. La définition de la politique générale et des objectifs à atteindre s'effectue à travers un plan quinquennal, régulièrement mis à jour.

Le plan quinquennal figure parmi les décisions du conseil d'administration qui doivent être soumises à l'approbation du ministre. Comme, d'un côté, le sujet du logement social est hautement politique et, de l'autre côté, met en jeu des ressources publiques considérables, il est essentiel que le ministre dispose d'un droit de regard sur toutes les affaires du Fonds et puisse imposer son point de vue en cas de besoin. Il s'agit en outre d'assurer que le Fonds soit considéré comme une entité quasi *in house* au sens du droit européen concernant la mise en concurrence.

Le conseil d'administration adopte également un règlement d'ordre intérieur qui comprend des règles générales et permanentes régissant le fonctionnement du Fonds, dont des règles de bonne gouvernance. Le règlement d'ordre intérieur doit tenir compte le plus possible des enseignements et des recommandations des audits du Fonds, dans la mesure où une large partie de ces enseignements et recommandations ne sont pas de nature à pouvoir être reflétés par des dispositions légales ou réglementaires.

*Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 est resté sans observations de la part du Conseil d'Etat.*

La commission parlementaire maintient le texte initial.

### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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.

Si le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition enlèverait toute autonomie décisionnelle au Fonds et propose d'en faire abstraction, la commission parlementaire soutient l'avis du Gouvernement que le Ministre du Logement doit avoir un large droit de regard sur les décisions du Fonds. La Commission du Logement souhaite maintenir le texte initial.

### *Paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat 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'Etat de mentionner le détail de ce que ce règlement doit comprendre. En effet, l'article 21 (initial) du projet de loi prévoit spécifiquement que le règlement d'ordre intérieur soit approuvé par le ministre de tutelle. Le Conseil d'Etat 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'Etat 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, dont le Conseil d'Etat en énumère plusieurs à titre d'exemple.

Le Conseil d'Etat 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<sup>er</sup> du projet de loi sous avis. Il ne pourra pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

#### Observation du Gouvernement relative à l'article 6, paragraphe 3, point 1 (ROI – audit interne)

Le Conseil d'Etat observe qu'il serait à supposer que les règles gouvernant le contrôle et l'audit interne du Fonds ne sont pas arrêtées 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.

Le Ministère du Logement tient à relever que les normes internationales en matière d'audit interne dans le secteur public prévoient justement l'établissement d'une « charte d'audit interne »<sup>3</sup>. Il s'agit d'*« un document officiel qui précise la mission, les pouvoirs et les responsabilités de cette activité. La charte définit la position de l'audit interne dans l'organisation ; autorise l'accès aux documents, aux personnes et aux biens, nécessaires à la réalisation des missions ; et définit le champ d'activités d'audit interne »*<sup>4</sup>. Pour un

---

<sup>3</sup> Norme 1000 des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'IIA : « La mission, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne doivent être formellement définis dans une charte d'audit interne, être cohérents avec la définition de l'audit interne, le Code de Déontologie, ainsi qu'avec les Normes. Le responsable de l'audit interne doit revoir périodiquement la charte et la soumettre à l'approbation de la direction générale et du Conseil » (Cf. IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), « Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne », Edition 2013, p.75, [www.ifaci.com/uploads/\\_ifaci/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/_ifaci/ani_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf)).

<sup>4</sup> IFACI (Institut français de l'audit et du contrôle internes), « Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne », Edition 2013, p.75, [www.ifaci.com/uploads/\\_ifaci/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/_ifaci/ani_fichiers/CRIPP-2013-2.pdf). Voir également, « Contrôle et audit interne : Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur

exemple, il est renvoyé à la charte d'audit interne du CNRS français<sup>5</sup>. Les auteurs du projet de loi ont eu ce type de document à l'esprit.

#### Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, point 2 (ROI – comptes séparés)

Le Conseil d'Etat observe que les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement des comptes séparés seraient définis par la science comptable. Il n'appartiendrait pas au conseil d'administration de les indiquer.

Le Ministère du Logement tient à préciser que l'article 6, paragraphe 3, point 2, doit être lu avec l'initial article 17, paragraphe 2, relatif aux comptes séparés auquel il se réfère. Le troisième alinéa de l'initial article 17, paragraphe 2, (nouvel article 25, paragraphe 2) se lit comme suit:

*«L'obligation de tenir des comptes séparés implique que :*

- 1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;*
- 2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;*
- 3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.»*

Mêmes si ces règles paraissent de bon sens, et ainsi que l'écrit le Conseil d'Etat «évidentes en matière de science comptable», il est certainement indiqué de les faire figurer dans le texte de loi concernant spécifiquement le Fonds. Ainsi, la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financière entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises<sup>6</sup> – où précisément ces règles sont énoncées – impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés les respecte<sup>7</sup>. Ces dispositions impliquent l'obligation de définir clairement les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis. Selon l'article 6, paragraphe 3, point 2, il appartient au conseil d'administration de les énoncer dans le règlement interne à approuver par le ministre de tutelle.

Ainsi, le Ministère du Logement ne saurait partager l'observation du Conseil d'Etat que «les règles et principes à respecter pour permettre l'établissement des comptes séparés sont définis par la science comptable». En cette matière, la comptabilité laisse en effet des choix qu'il incombe au conseil d'administration de préciser.

---

public », Rapport établi à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'OCDE, 2011, p.5  
[www.oecd.org/governance/47638948.pdf](http://www.oecd.org/governance/47638948.pdf).

<sup>5</sup> [http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte\\_audit\\_interne\\_CNRS.pdf](http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte_audit_interne_CNRS.pdf).

<sup>6</sup> JO L 318 du 16 novembre 2006, p.17.

### **Amendement 10 concernant l'article 6, paragraphe 3**

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité de cette disposition, le conseil d'administration ayant les prérogatives d'adopter à tout moment un règlement d'ordre intérieur.

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3 :

«(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**: [...]»

#### **Commentaire**

Cette disposition prescrit le contenu du règlement interne à adopter par le conseil d'administration du Fonds sous l'approbation du ministre. Dans la mesure où la plupart de ces points ne sont pas ou insuffisamment traités dans l'actuel règlement interne, il peut paraître utile que la loi précise le contenu minimal du règlement d'ordre intérieur. D'autre part, la cohérence et la lisibilité de la loi s'en trouvent augmentées. De plus, la loi indiquant les points à traiter, les allers-retours du projet de règlement entre le conseil d'administration et le ministre de tutelle envisagés par le Conseil d'Etat sont évités. Dans un souci de clarté, il est proposé de préciser expressément que le paragraphe 3 prévoit uniquement le contenu minimal du règlement d'ordre intérieur, c'est-à-dire que d'autres sujets pourraient également y être traités.

L'article 6, paragraphe 3, point 2, doit être vu en relation avec l'article 17 ancien (25 nouveau) concernant la tenue des comptes du Fonds. La commission du Logement y reviendra lors de sa réunion du 30 septembre 2016. Cependant au vu des modifications de la numérotation des articles résultant des amendements proposés, la référence à l'article 17, paragraphe 2, a été adaptée.

### **Amendement 11 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 3**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3, point 3:

«3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**;[...]»

#### **Commentaire**

Le Ministère du Logement propose de suivre le Conseil d'Etat observant que les règles à suivre en matière de marchés publics sont imposées par la législation en la matière et propose dès lors d'apporter une précision à cet égard.

### **Amendement 12 concernant l'article 6, paragraphe 3, point 8**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 6, paragraphe 3, point 8 :

---

<sup>7</sup> Article 4, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive.

«8. ~~défini le suivi social~~ **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2 ; [...]»

### Commentaire

Cette proposition d'amendement est en relation avec la proposition d'amendement 1 de l'article 2, paragraphe 2.

La commission parlementaire est d'accord avec ces propositions d'amendement d'ordre rédactionnel jugées nécessaires pour rendre les dispositions plus précises.

Il est également renvoyé à la remarque générale concernant les audits.

### Observation relative à l'article 6, paragraphe 3, points 10 et 11 (ROI – attributions de logements)

Le Conseil d'Etat relève encore que le règlement d'ordre intérieur prévoirait, sous les points 10 et 11 de l'article, paragraphe 3, 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 seraient d'ores et déjà indiqués dans l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi. Il ne pourrait pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

D'après le Ministère du Logement, il convient de distinguer entre les conditions d'éligibilité et les critères d'attribution. Il s'ensuit que le règlement interne ne pourra modifier les critères d'éligibilité prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution. Il arrive cependant régulièrement que le nombre d'intéressés éligibles dépasse celui des logements à attribuer. C'est cette situation que vise l'article 6, paragraphe 3, points 10 et 11.

Il est dès lors proposé de garder le texte intact.

### **L'article 6 tel qu'amendé se lirait comme suit:**

«**Art. 6.** (1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du Fonds. Il définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui **au moins**:

1. précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;

2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article **25**, paragraphe 2;

3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics **dans le respect de la législation applicable**;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
6. fixe les droits et devoirs du personnel;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
8. définit le suivi social **fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social** visé à l'article 2, paragraphe 2;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.»

## Article 7

Sans observation de la part du Conseil d'Etat

La commission garde le texte initial.

«**Art. 7.** Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du Fonds.»

## Article 8

Le Conseil d'Etat considère que «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 I<sup>er</sup> de la loi en projet».

### **Amendement 13 concernant l'intitulé de la section II du chapitre II**

Il est proposé de modifier comme suit l'intitulé de la section II du chapitre II :

«**Section II. - Le Président Représentation**»

#### Commentaire

Le Conseil d'Etat est d'avis que les paragraphes 2 à 4 de l'article 8 devraient figurer dans un article à part traitant du statut juridique du Fonds.

La commission parlementaire rejoint le Conseil d'Etat dans son avis que les paragraphes 2 à 4 n'ont pas leur place dans l'unique article de la section II intitulée «Le président» (du chapitre II intitulé «Organes et fonctionnement»). Cependant, plutôt que de les faire figurer



dans un article à part, il est proposé de changer l'intitulé de l'initiale section II en «Représentation» et de maintenir l'article 8 dans sa version initiale.

A cet égard, il s'agit encore de relever que le conseil d'administration est convoqué par le président, qui dirige les débats, mais sa fonction ne diffère pas fondamentalement de celle des autres membres du conseil d'administration. Comme tous les membres du conseil d'administration, il reste révocable *ad nutum*.

La participation du Fonds à l'exercice de la puissance publique reste tout au plus très accessoire. Ainsi que le tribunal administratif l'a retenu dans un jugement du 8 juin 2016, «il n'existe aucune obligation d'être fonctionnaire pour être nommé membre ou président d'un tel comité-directeur [le comité-directeur du Fonds du Logement ou du Fonds d'assainissement de la cité Syrdall] et que le fait de bénéficier d'une nomination afférente n'est pas de nature à faire bénéficier lesdits membres et présidents de la qualité de fonctionnaire»<sup>8</sup>.

## **Section II. - Le Président Représentation**

«**Art. 8.** (1) A l'égard des tiers, le Fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le Fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le Fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du Fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le Fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du Fonds.»

## **Article 9**

### Observation gouvernementale relative à l'article 9 (direction)

L'article donne des détails sur l'organisation de la direction du Fonds.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs du texte 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'Etat 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.

Le Conseil d'Etat ne se prononce pas sur l'adéquation de la direction tricéphale, comme il n'a pas pu consulter les rapports d'audit du Fonds.

En raison de l'historique du Fonds, les auteurs du projet de loi ont proposé une direction tricéphale.

Quant au statut de la direction, le Ministère du Logement tient encore à rappeler l'article 62 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement qui dispose que «*le fonds est autorisé à engager des employés dont les conditions d'engagement et de rémunération sont déterminées par règlement grand-ducal. Il peut en outre demander le détachement de fonctionnaires et d'employés de l'Etat dont les rémunérations sont remboursables au Trésor*». Le régime de droit privé proposé par l'article 9 ne constitue donc pas en lui-même une innovation. Le texte proposé innove essentiellement en ce qu'il prévoit formellement une direction soumise au pouvoir hiérarchique du conseil d'administration.

Il convient de souligner que le Fonds, en dépit d'obligations de service public, reste un acteur sur le marché de l'immobilier et qu'il se doit d'agir suivant des critères de rentabilité économique, ceci tout particulièrement pour la partie de son activité qui ne fait pas l'objet de compensations de service public.

#### Echange de vues

Après discussion, la commission parlementaire estime, dans sa majorité, que trois membres permettent d'assurer une meilleure gouvernance du Fonds qu'une direction bicéphale.

Un membre du groupe parlementaire CSV demande quelles seraient les attributions du directeur (général). M. le Ministre répond que ses tâches principales auront trait à la coordination et à la supervision des activités.

Un autre membre du groupe parlementaire demande si les membres de la direction peuvent également siéger au conseil d'administration. Etant donné que telle ne fut pas l'intention initiale («Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.»), il est proposé d'ajouter une précision au paragraphe 4 de l'article 9.

#### **Amendement 14 concernant l'article 9, paragraphe 4 nouveau**

Il est proposé de compléter l'article 9 par un paragraphe 4 libellé comme suit:

«(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.»

#### Commentaire

Il paraît judicieux de préciser que les membres de la direction ne peuvent pas être membres du conseil d'administration du Fonds. Cette exclusion est dans l'esprit du projet de loi visant à instaurer des structures de gouvernance claires excluant un mélange des compétences et des devoirs professionnels.

---

<sup>8</sup> Jugement du tribunal administratif du 8 juin 2016, n°36254 du rôle, page 14.

Après modification, le texte de l'article 9 se lirait comme suit:

### «Section III. - Le directeur

**Art. 9.** (1) La direction du Fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du Fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du Fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le Fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du Fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du Fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

**(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.»**

## Article 10

Le Conseil d'Etat note que le projet de loi sous rubrique introduit la désignation d'un commissaire du Gouvernement pour le Fonds. Le Gouvernement ayant déclaré prioritaire la politique du logement, une information régulière du ministre de tutelle sur les activités du Fonds assurée par le commissaire du Gouvernement s'impose en conséquence. Le commissaire du Gouvernement surveille plus particulièrement la mise en œuvre du plan quinquennal mentionné à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Au sujet du commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat réitère sa prise de position formulée dans ses avis antérieurs (doc. parl. N° 5125, 6283, 6420 et 6527), 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 y afférentes.

### Observations gouvernementales relatives à l'article 10 (commissaire du Gouvernement)

Le Conseil d'Etat met en question la raison d'être d'un commissaire du Gouvernement et demande de supprimer les dispositions y afférentes.

Les remarques du Ministère du Logement relatives aux observations générales du Conseil d'Etat au projet de loi ainsi que le résultat de l'audit mené par PwC plaident en faveur du maintien des dispositions prévoyant un commissaire du Gouvernement.

Il est proposé d'apporter une correction d'ordre légistique. Il y a en effet lieu d'écrire «paragraphe 1<sup>er</sup> » dans le corps du texte de l'article 10 (1):

«Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.»

Le texte prend le libellé suivant:

#### **«Section IV. - Le commissaire du Gouvernement**

**Art. 10.** (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.»

#### **Article 11**

Le Conseil d'Etat se doit encore de rappeler ses avis antérieurs au sujet des indemnités versées aux agents de l'Etat 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'Etat 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'Etat, il y aurait lieu de maintenir le principe de l'indemnisation dans le texte du projet de loi.»

## Observation gouvernementale relative à l'article 11 (indemnités du commissaire du Gouvernement)

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé de l'attribution d'une indemnité supplémentaire pour les agents de l'Etat amenés à assister aux réunions visées pendant leur temps de travail normal.

La commission parlementaire donne à considérer que la tâche de commissaire de gouvernement implique des responsabilités supplémentaires s'ajoutant à celles normalement assumées par le fonctionnaire concerné, ainsi qu'une disponibilité accrue. Les réunions du conseil d'administration ne se tiennent pas nécessairement pendant les heures de service. De même, la préparation de ces réunions pourra demander des travaux en dehors des heures de service.

La commission décide de garder le texte dans sa teneur initiale.

«**Art. 11.** Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'Etat.»

### **Article 12**

A l'exception d'éventuels fonctionnaires détachés, les contrats de louage de services du personnel du Fonds sont des contrats de louage de service de droit privé régis par le Code du travail.

Sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

La commission décide de garder le texte dans sa teneur initiale.

### **«Chapitre III. - Le personnel**

**Art. 12.** Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au Fonds par un contrat de louage de services de droit privé.»

### **Article 13**

Sans commentaire de la part du Conseil d'Etat.

L'article 13 reste inchangé par rapport au texte initial.

«**Art. 13.** Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du Fonds, lui sont remboursées par ce dernier.»

### **Article 14**

Cette disposition rappelle le secret des délibérations et des votes du conseil d'administration, ainsi que le secret professionnel des agents du Fonds.

Dans la mesure où il n'est pas possible d'énumérer de façon exhaustive dans une disposition légale tous les documents et renseignements susceptibles de présenter un caractère confidentiel, il revient à chaque personne concernée de faire cette appréciation au cas par cas, à moins que le conseil d'administration n'ait expressément retenu le caractère confidentiel d'un document ou d'un renseignement.

Le Conseil d'Etat constate que les personnes visées par les paragraphes 1<sup>er</sup> 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'Etat approuve ce choix.

En revanche, le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction du paragraphe 3 pour être superfétatoire. En effet, la rémunération 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».

#### Observation gouvernementale relative à l'article 14, paragraphe 3 (secret professionnel)

Le Conseil d'Etat suggère de faire abstraction du paragraphe 3 de l'article 14 qui serait superfétatoire, l'énumération des personnes liées par le secret professionnel visée par l'article 458 du Code pénal n'étant pas limitative.

Le Ministère du Logement fait observer que la question de savoir qui sont les personnes visées par l'article 458 du Code pénal donne encore régulièrement lieu à des débats devant les juridictions et que les réponses qui y sont réservées ne sont pas toujours évidentes.

En effet, dans un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 26 novembre 2009 (no 3423/2009);

*«Le Tribunal observe que l'article 458 du Code pénal astreint au secret professionnel notamment les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens et sages-femmes, mais au-delà également «toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie».*

*Dès lors, l'énumération de l'article 458 du Code pénal visant les personnes liées par le secret professionnel n'est pas limitative et les termes «état ou profession» sont assez larges pour embrasser l'exercice d'autres fonctions, lorsque leurs titulaires sont les confidents obligés et nécessaires de secrets qu'on leur confie (CSJ, 17 décembre 1955, Pas. 16, 409).*

*La loi du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé énumère en son article 1<sup>er</sup> un certain nombre de professions de santé, et l'article 15 précise que ces personnes sont soumises au secret professionnel tel qu'énoncé à l'article 458 du Code pénal. Parmi les professions énumérées ne figurent pas les ambulanciers en tant que tels.*

*Le législateur, qui a pris le soin de réglementer les professions dans le domaine de la santé, n'a donc pas voulu inclure les ambulanciers dans le cercle des personnes astreintes au secret professionnel».*

Cet exemple montre qu'il est préférable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de ne pas supprimer le paragraphe en question.

La commission parlementaire constate que, dans un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 26 novembre 2009 (no 3423/2009), «*Le Tribunal observe que l'article 458 du Code pénal astreint au secret professionnel notamment les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens et sages-femmes, mais au-delà également «toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie».*

*Dès lors, l'énumération de l'article 458 du Code pénal visant les personnes liées par le secret professionnel n'est pas limitative et les termes «état ou profession» sont assez larges pour embrasser l'exercice d'autres fonctions, lorsque leurs titulaires sont les confidentiels obligés et nécessaires de secrets qu'on leur confie (CSJ, 17 décembre 1955, Pas. 16, 409).(…)*».

La commission est d'accord avec le Gouvernement pour estimer que cet exemple montre qu'il est préférable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de ne pas supprimer le paragraphe en question.

Il est proposé d'apporter une correction d'ordre légistique au paragraphe 2. Il y a lieu d'écrire «paragraphe 1<sup>er</sup>». Le paragraphe 2 se lirait comme suit :

«Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.»

L'article 14 se lira dès lors comme suit:

«**Art. 14.** (1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du Fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.»

**Amendement 15 concernant l'insertion d'un nouveau chapitre IV intitulé «Compensation de service public» et comportant la section I. dont l'intitulé est libellé «Composantes de la compensation de service public»**

**Remarque**

La numérotation des articles, chapitres et sections subséquentes devra être adaptée en conséquence.

### Commentaire

Il est proposé d'insérer dans le nouveau chapitre IV traitant de la compensation de service public.

Afin d'assurer la conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution et sous peine d'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de faire figurer dans le texte du projet de loi les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant des modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement. Il est proposé de réunir ces dispositions dans un nouveau chapitre IV, intitulé «Compensation de service public», comportant trois sections. La section I. (articles 15 et 16) est intitulée «Composantes de la compensation de service public». Les articles 17- 19 feront partie d'une section II. intitulée «Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains», alors que les articles 20 - 23 seront compris dans une section III. intitulée «Compensation des déficits d'exploitation».

### **Article 15**

Le Conseil d'Etat **s'oppose formellement** à la disposition qui prévoit que le Fonds perçoit une compensation à charge du budget de l'Etat 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'Etat rend attentif au fait que l'article 99 de la Constitution réserve les charges grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice à la loi.

Outre les compensations de service public, le Fonds perçoit également les aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi du 25 février 1979. Bien que ces aides doivent en principe être continuées aux acquéreurs éligibles, il n'empêche, qu'elles procurent indirectement un avantage au Fonds et, dès lors, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat en sa faveur. Il convient donc d'en faire mention, conformément à ce qu'exige l'article 4, c) de «la décision 2012/21/UE».

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'Etat qui renvoie pour les modalités à un règlement grand-ducal, ne correspond pas aux exigences d'un cadrage normatif essentiel.

Afin d'assurer la conformité aux articles 32 et 99 de la Constitution, il est proposé de faire figurer dans le texte de loi les dispositions du projet de règlement grand-ducal fixant des



modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

A cet effet, il est proposé de réunir ces dispositions sous un nouveau chapitre IV, intitulé «Compensation de service public» (voir plus loin).

La compensation de service public se compose de deux éléments, à savoir des dotations couvrant une partie du prix de l'acquisition ou de la soulte à régler par le fonds en cas d'échange, et d'une compensation des déficits d'exploitation.

Le prix du terrain donné en échange par le fonds ayant fait l'objet d'une dotation au moment de son acquisition, il suffit, pour déterminer la dotation en cas d'échange de terrains, de tenir compte de la soulte à régler le cas échéant par le fonds.

### **Amendement 16 concernant l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>**

Il est proposé de modifier comme suit l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>:

«**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public ~~suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal~~ **qui comporte deux éléments:**

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.»**

#### Commentaire

Ces adaptations textuelles s'imposent suite à la proposition d'insérer dans le projet de loi les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

La commission parlementaire approuve cette modification.

#### *Paragraphe 2*

Le Conseil d'Etat 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.

La Commission du Logement propose de maintenir la version actuelle du texte, au motif que l'énumération des articles en question, outre qu'elle serait fastidieuse et nuirait à la lisibilité du texte, devrait, le cas échéant, être adaptée en cas d'ajouts ou de suppression de dispositions dans la loi de 1979.

Le Conseil d'Etat note encore que les aides reçues au titre d'aides à la construction d'ensembles devraient être prises en compte, dans la mesure où elles constitueraient une aide étatique de la compensation de service public qui serait attribuée en définitive au Fonds par application des règles de calcul d'une telle compensation.

La commission parlementaire partage l'avis du Conseil d'Etat que la prise en compte de ces aides s'impose. Aussi, les dispositions de l'initial projet de règlement grand-ducal concernant la compensation de service public en tiennent compte, tant pour la détermination provisoire ou définitive des dotations relatives à l'acquisition de terrains (initiaux articles 2, 3 et 4) que pour la compensation des déficits d'exploitation (voir en particulier l'initial article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>)<sup>9</sup>.

### *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<sup>er</sup> 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'Etat, 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.

---

<sup>9</sup>«Le montant de la compensation prévue à l'article 5 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction [...] des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.»

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

#### Observation relative à l'article 15, paragraphe 3 (compensation de service public)

La commission parlementaire estime que dans la mesure où il est désormais proposé d'insérer dans la loi les dispositions figurant actuellement au projet de règlement grand-ducal concernant les compensations de service public, l'étendue des deux volets de la compensation de service public (d'une part, les dotations couvrant une partie du prix d'acquisition, d'autre part, la compensation des déficits d'exploitation) ne devrait plus faire de doute.

Suivant ces dispositions, est implicitement couvert le déficit d'exploitation des activités de vente avec emphytéose et de location bénéficiant des aides prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, se dégageant des comptes séparés tenus suivant des principes de comptabilité analytique. En effet, les comptes séparés, ainsi tenus, comprennent l'ensemble des frais se rapportent à ces activités.

#### **L'article 15, dans sa version amendée, se lirait comme suit:**

«**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public ~~suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal~~ **qui comporte deux éléments:**

**1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;**

**2. une compensation des déficits d'exploitation.**

(2) Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.»

**Remarque** concernant le deuxième volet «compensation de service public». Ce volet sera traité dans le cadre de la section III.

#### **Nouvel article 16 (ancien art.4 (4) RGD)**

Afin d'éviter une surcompensation, le fonds doit effectuer un remboursement à la trésorerie de l'Etat en cas d'aliénation de terrains. Comme le terrain n'a pas reçu la destination à laquelle il était destiné au départ, le montant de la dotation et de l'aide à l'acquisition réglé, augmenté le cas échéant de la plus-value correspondante éventuelle, doit retourner à l'Etat. Le produit de la vente revient à l'Etat dans la proportion dans laquelle le fonds a touché des aides et des dotations au moment de l'acquisition. En cas de moins-value, le montant à retourner par le fonds est inférieur à ce qu'il a touché au moment de l'acquisition. Si le fonds devait retourner la totalité de la dotation et de l'aide qu'il a touchés, le montant de la moins-

value devrait entrer dans le calcul du déficit à compenser, conformément aux articles 5 20 et suivants. En cas d'aliénation d'un terrain acquis avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, la totalité du prix de vente ou, le cas échéant, de la soulte touchée par le fonds, revient à l'Etat.

### **Amendement 17 concernant l'insertion d'un nouvel article 16**

Le Conseil d'Etat avait proposé de prévoir qu'en cas d'une aliénation d'un bien, les aides et les dotations reçues pour ces immeubles soient sujets à restitution. Il est proposé de suivre la suggestion du Conseil d'Etat et de couvrir l'hypothèse dans un article séparé.

Il est proposé d'insérer un nouvel article 16 libellé comme suit:

#### **«Art. 16. En cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:**

- 1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 18 à 20;**
- 2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;**
- 3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;**
- 4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.»**

#### Commentaire

Ce nouvel article traite à part, conformément à l'observation du Conseil d'Etat (ad article 2, paragraphe 6), des éventuelles restitutions à effectuer par le Fonds. Il reprend les dispositions de l'initial article 4, paragraphe 4 de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

Dans ce contexte, il se doit de relever que cet article traite incidemment de la cession d'immeubles par le Fonds, la suppression de l'initial paragraphe 6 de l'article 2 du projet de loi ayant été proposé suite à l'observation en ce sens du Conseil d'Etat. Il est vrai qu'un «établissement public jouissant de la personnalité morale», comme le fait remarquer le Conseil d'Etat, a un patrimoine propre dont il peut en principe disposer. Néanmoins, il reste tenu par son objet. Dans la mesure où cet objet consiste essentiellement en la location sociale et la vente sociale de logements avec emphytéose de la part terrain, la précision que le Fonds peut vendre des immeubles en dehors de tout projet de logement social – alors pourtant que ces immeubles ont en principe été acquis en vue d'un projet de logement social - a paru utile aux auteurs du projet de loi. Vu la recommandation du Conseil d'Etat, la commission parlementaire propose cependant d'en faire abstraction.

**L'amendement 18** prévoit l'insertion de nouveaux articles 17 à 23 (correspondant aux articles 2 à 8 de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement). Les articles 17- 19 feront partie d'une **section II**, intitulée «Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains», alors que les articles 20 - 23 seront compris dans une **section III** intitulée «Compensation des déficits d'exploitation».

### **«Section II. – Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains**

**Art. 17. La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le Fonds en vue:**

**1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;**

**2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.»**

#### **Commentaire concernant l'article 17 nouveau**

L'activité de location et l'activité de vente du fonds bénéficient d'une dotation servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par des aides à la construction d'ensembles, prévues par le chapitre 3 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, pour l'acquisition de terrains.

#### **Article 18**

**«Art. 18. (1) Le montant des dotations prévues à l'article 17 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.**

**Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:**

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

**(2) Ces rapports moyens sont les suivants:**

**1. le rapport moyen (RM<sub>1</sub>) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, (SVS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant :**

$$RM_1 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SV_{a-4} + SV_{a-3} + SV_{a-2})} ;$$

**2. le rapport moyen (RM<sub>2</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, (SLS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant:**

$$RM_2 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SL_{a-4} + SL_{a-3} + SL_{a-2})} ;$$

**3. le rapport moyen (RM<sub>3</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:**

$$RM_3 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})} ;$$

**4. le rapport moyen (RM<sub>4</sub>) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 17, point 2, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 17, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:**

$$RM_4 = \frac{(SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2}) + (SLS_{a-4} + SLS_{a-3} + SLS_{a-2})}$$

**(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.**

**(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent. »**

### Commentaire concernant l'article 18 nouveau

Dans un premier temps, avant de connaître les détails des projets à réaliser sur les terrains en cause, les dotations pour l'acquisition de terrains prévues à l'article 2 17 sont fixées et libérées provisoirement. Cela permet d'éviter que le fonds ne doive faire appel à des emprunts importants pour une durée assez longue et payer les intérêts correspondants aux établissements de crédit. Afin de répondre au mieux aux besoins de compensation réels du fonds et d'éviter toute surcompensation, les paramètres du calcul des dotations provisoires sont basés sur des rapports moyens atteints par le fonds au cours d'une période de référence se situant dans un passé récent.

Les dotations sont uniquement destinées à compenser une part du prix d'acquisition des terrains et non des constructions éventuelles se trouvant sur les terrains en cause.

L'exemple suivant illustre le calcul du coefficient de compensation provisionnel. Les rapports entre surfaces correspondent à de simples hypothèses de calcul choisies au hasard.

### Calcul du coefficient de compensation provisionnel en 2020

Soit un terrain acquis par le fonds au prix de 10 en 2020.

Les moyennes en 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) des surfaces des lots achevés, cédés ou prévus pour être cédés par vente avec bail emphytéotique bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains rapportés à l'ensemble des ventes avec bail emphytéotique sur la part de terrain sont les suivantes :

2016 :	70 % des surfaces
2017 :	80% des surfaces
2018 :	75% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 75 % des surfaces.

Les moyennes des surfaces achevées au cours des années 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) destinées à la location sociale, bénéficiant d'aides à l'acquisition de terrains, rapportés à l'ensemble des projets de location achevés sont les suivantes :

2016 :	80% des surfaces
2017 :	90% des surfaces
2018 :	85% des surfaces

Il en résulte pour ces trois années une moyenne de 85% des surfaces.

Les proportions moyennes entre surfaces achevées destinées à la vente avec bail emphytéotique et celles destinées à la location sociale sont les suivantes :

2016 :	35 % des surfaces pour la vente avec emphytéose et 65 % des surfaces pour la location sociale
2017 :	50% des surfaces pour la vente avec emphytéose et 50 % des surfaces pour la location sociale
2018 :	41% des surfaces pour la vente avec emphytéose et 59 % des surfaces pour la location sociale

Il en résulte une proportion moyenne sur les trois années de 42 % de surfaces pour la vente avec emphytéose et de 58 % de surfaces pour la location sociale

Détermination du coefficient de compensation provisionnel en cas d'acquisition d'un terrain en 2020 à partir des pourcentages déterminés ci-dessus :

$$(42\% \times 75\% \times 50\%^{10}) + (58\% \times 85\% \times 30\%^{11})$$

---

<sup>10</sup> La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50 % pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

<sup>11</sup> La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70 % pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

$$= 0,1575 + 0,1479$$
$$= \underline{\underline{0,3054}}$$

Pour un terrain acquis au prix de 10 en 2020, le fonds bénéficie donc d'une dotation provisoire de :

$$0,3054 \times 10$$
$$= \underline{\underline{3,054.}}$$

### **Article 19**

**« Art. 19. (1) Le montant définitif des dotations est établi sans retard, une fois que les données relatives aux projets à réaliser sur les terrains concernés le permettent. L'insuffisance ou l'excédent de dotation sont soldées sans retard.**

**(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 17, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.**

**(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 17, point 2. »**

### **Commentaire concernant l'article 19 nouveau**

Le montant définitif de la dotation pour un terrain est déterminé dès que toutes les données relatives aux projets à réaliser sont disponibles.

Lors de la régularisation de la dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs, comme par exemple des vannes de rétention ou des transformateurs, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le fonds, lui est accordée au titre de dotation pour ces terrains.

L'exemple suivant illustre le calcul de la régularisation de la dotation provisoire de 3,054 versée au fonds pour un prix d'acquisition de 10 dans l'exemple reproduit au commentaire de l'article 3-18 dans deux hypothèses différentes, choisies au hasard.

### **Calcul de la régularisation en 2030**

#### **Hypothèse d'un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose**

Le taux de compensation pour un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10 % de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7



D'où, le fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit :

$$\begin{aligned} & (0,5 - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10 \\ & = 0,1946 \times 10 \\ & = \underline{1,946} \end{aligned}$$

### **Hypothèse d'un projet dont 80% des surfaces sont destinées à la vente avec emphytéose et 20% à la location sociale**

Le taux de compensation pour un projet entièrement<sup>13</sup> destiné à la vente avec emphytéose est de 50%<sup>14</sup>. Pour la location sociale, le taux de compensation est de 30 %<sup>15</sup>.

Le taux de compensation régularisé s'établit comme suit :

$$\begin{aligned} & (80 \% \times 100 \% \times 50\%) + (20\% \times 100\% \times 30\%) \\ & = 0,40 + 0,06 \\ & = 0,46 \end{aligned}$$

D'où, le fonds a droit au paiement d'un supplément, en guise de régularisation, établi comme suit :

$$\begin{aligned} & (0,46 \text{ (taux de compensation régularisé)} - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10 \text{ (prix d'acquisition)} \\ & = 0,1546 \times 10 \\ & = 1,546 \end{aligned}$$

## **« Section III. – Compensation des déficits d'exploitation »**

### **Art. 20. La compensation de service public allouée au Fonds, comprend également:**

#### **1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1;**

---

du programme pluriannuel actuellement en vigueur, « les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...) ».

<sup>13</sup> En pratique, de nombreux projets sont dispensés de l'obligation de comprendre au moins 10 % de logements locatifs par le programme pluriannuel visé à l'article 19 de la loi modifiée du 25 février 1979. Selon l'article 7 du programme pluriannuel actuellement en vigueur, « les projets sont susceptibles d'une dispense ministérielle concernant l'obligation de comprendre un minimum de 10% de logements locatifs (...) ».

<sup>14</sup> La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 50 % pour l'acquisition de terrains (article 22, alinéa 1, b)). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 50% pour l'acquisition de terrains en vue de la vente avec emphytéose sur la partie terrain. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 50% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, montant de la compensation doit également s'élever à 50% du prix d'acquisition.

<sup>15</sup> La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement prévoit un taux d'aide maximal de 70 % pour l'acquisition de terrains destinés à la location sociale (article 27). L'article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrêtant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.

**2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 17, point 2. »**

**Commentaire concernant l'article 20 nouveau**

Les déficits d'exploitation des activités de vente et de location du fonds visées à l'article 2 17 sont couverts par une compensation de service public.

**« Art. 21. (1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 17 à 19, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.**

**(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont cependant exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. »**

**Commentaire concernant l'article 21 (attention : le paragraphe 2 de l'article 21 a été complété)**

Compte tenu de l'importance des montants de la compensation des déficits d'exploitation et de leur impact sur les trésoreries de l'Etat et du fonds, un règlement d'acomptes trimestriels s'impose.

Afin de ne pas augmenter artificiellement les montants de la compensation des déficits d'exploitation perçu par le fonds, les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir sont exclus de ce calcul.

L'exclusion de ces derniers postes s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal. Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est utile d'ajouter à **l'article 21 paragraphe 2** in fine une phrase.

**Article 22**

**« Art. 22. (1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, est bénéficiaire, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.**

**(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 17, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du Fonds.**

**(3) Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 17, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit. »**

### **Commentaire concernant l'article 22**

Toujours dans l'idée d'éviter une surcompensation, cette disposition prévoit l'imputation d'éventuels bénéfices réalisés par le fonds en distinguant selon ses activités.

Il convient de préciser que si le fonds peut faire un bénéfice sur ses activités commerciales ordinaires et que 50% de ce bénéfice restent à sa disposition - après couverture des déficits d'exploitation des activités de service d'intérêt économique général par les autres 50% de ce bénéfice - , le fonds doit exercer ses activités commerciales ordinaires en gardant à l'esprit qu'il les poursuit à titre strictement accessoire et seulement afin de garantir une certaine mixité de fonctions et une certaine mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent.

Evidemment, une éventuelle perte réalisée par le fonds dans le cadre de ses activités commerciales ordinaires n'est pas prise en charge par l'Etat.

Si l'activité de vente visée à l'article 2 17, point 1, génère un bénéfice, celui sert d'abord à couvrir un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 2 17, point 2.

Les exemples suivants illustrent le calcul des compensations des déficits d'exploitation. Les montants supposés des produits et charges sont purement hypothétiques et servent uniquement à l'établissement de l'exemple de calcul.

### **Exemple de calculs de compensations couvrant le déficit d'exploitation (paiements en faveur du fonds):**

Les calculs sont basés sur les données suivantes :

- (a) Au cours de l'exercice 2020, le fonds acquiert des terrains pour 100. Il touche des compensations de 30 et des aides de 60 pour l'acquisition de ces terrains<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes : 2<sup>17</sup>
- (c) Pour la différence de 10, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,1.
- (d) La garantie d'Etat, donne lieu à une redevance de 0,05 (d1). Les frais d'acte d'élevé à 0,7 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continués aux acquéreurs<sup>18</sup>: 2
- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose : 8
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose : 3
- (h) Produits provenant de la vente de logements : 9
- (i) Redevances d'emphytéose : 1
- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale : 10
- (k) Part couverte par des aides : 6<sup>19</sup>
- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale : 5
- (m) Loyers : 4

### Calcul du déficit de l'activité de vente avec emphytéose pour l'année 2020 :

Recettes :

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 9 + 1 \\ & = 10 \end{aligned}$$

Dépenses :

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)^{20} + (d1)/3^{21} + (d2)/3^{22} \\ & = 8 + 3 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 8 + 3 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 11,282 \end{aligned}$$

Déficit à compenser pour l'année 2020 :

$$\begin{aligned} & 11,282 - 10 \\ & = \underline{1,282} \end{aligned}$$

<sup>17</sup> Conformément à l'article 8, ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

<sup>18</sup> Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

<sup>19</sup> Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation, afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

<sup>20</sup> Le montant de 0,1 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

<sup>21</sup> Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

<sup>22</sup> Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

## Calcul du déficit de l'activité de location sociale pour l'année 2020 :

Recettes :

$$\begin{aligned} & (m) \\ & = 4 \end{aligned}$$

Dépenses :

$$\begin{aligned} & (j-k)^{23} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3 \\ & = 4 + 5 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7 /3 \\ & = 4 + 5 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 9,282 \end{aligned}$$

La compensation des déficits d'exploitation à régler au fonds pour l'année 2020 s'élève donc à:

$$\begin{aligned} & 9,282 - 4 \\ & = \underline{5,282} \end{aligned}$$

### Exemple de calculs conduisant à des paiements en faveur de l'Etat

- (a) Au cours de l'exercice 2021, le fonds acquiert des terrains pour 200. Il touche des compensations de 60 et des aides de 120 pour l'acquisition de ces terrains<sup>24</sup>.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes : 4<sup>25</sup>
- (c) Pour la différence de 20, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,2.
- (d) La garantie d'Etat, donne lieu cette année à une redevance de 0,10 (d1). Les frais d'acte d'élèvent à 1,4 (d2).
- (e) Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continuées aux acquéreurs<sup>26</sup>: 5
- (f) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose : 12
- (g) Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose : 2
- (h) Produits provenant de la vente de logements : 15
- (i) Redevances d'emphytéose : 1,5
- (j) Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale : 11
- (k) Part couverte par des aides : 7<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> 10 - 6 = 4.

<sup>24</sup> Etant donné que ces montants feront ultérieurement l'objet d'une régularisation, de manière à couvrir le prix d'acquisition à 100%, il n'y a pas lieu d'en tenir compte aux fins du calcul de la seconde partie de la compensation.

<sup>25</sup> Conformément à l'article 8, ces paiements, qui représentent une partie de la première partie de compensation de service public, n'interviennent pas pour la détermination de la deuxième composante de la compensation de service public.

<sup>26</sup> Comme ces aides doivent être intégralement continuées aux acquéreurs éligibles, il n'est pas nécessaire d'en tenir compte pour le calcul de la compensation.

<sup>27</sup> Il se peut qu'il y ait un décalage entre l'engagement de ces dépenses et l'encaissement des aides correspondantes. Il faut en faire abstraction au moment du calcul de cette partie de la compensation, afin de ne pas combler sous forme de compensation ce qui sera perçu peu après comme aide. Des intérêts réglés pour des prêts contractés à cet effet doivent en revanche être pris en compte dans le calcul du déficit.

- (l) Frais généraux imputables à l'activité de location sociale : 2  
(m) Loyers : 7

### Calcul du résultat de l'activité de vente avec emphytéose pour l'année 2021 :

Recettes :

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

Dépenses :

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)/3^{28} + (d1)/3^{29} + (d2) /3^{30} \\ & = 12 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ & = 12 + 2 + 0,066 + 0,033 + 0,46 \\ & = 14,559 \end{aligned}$$

Bénéfice de l'activité de vente avec emphytéose :

$$\begin{aligned} & 16,5 - 14,559 \\ & = \underline{1,941} \end{aligned}$$

Ce bénéfice du fonds sur l'activité de vente avec emphytéose est supérieur aux redevances d'emphytéose (i) : 1,941 ≥ 1,5

Le fonds doit dès lors restituer les redevances d'emphytéose à l'Etat : 1,5

Le bénéfice subsistant s'élève à :

$$\begin{aligned} & 1,941 \text{ (bénéfice)} - 1,5 \text{ (redevances d'emphytéose)} \\ & = 0,441 \end{aligned}$$

Le chiffre d'affaires s'établit comme suit :

$$\begin{aligned} & (h) + (i) \\ & = 15 + 1,5 \\ & = 16,5 \end{aligned}$$

Comme le bénéfice subsistant ne dépasse pas 3% du chiffre d'affaires, il peut être intégralement mis en réserve. En effet :  
 $0,441 \leq 0,495$  (3% x 16,5).

### Calcul du résultat de l'activité de location sociale pour l'année 2021 :

Recettes :

$$\begin{aligned} & m \\ & = 7 \end{aligned}$$

---

<sup>28</sup> Le montant de 0,2 représentant des intérêts pour l'acquisition de terrains qui servent les uns à l'activité de vente avec emphytéose, les autres à l'activité de location et le cas échéant à des activités sur le marché libre, il convient de l'imputer à ces différentes activités. Dans l'exemple, il a été choisi de faire l'imputation à raison d'un tiers pour chaque activité.

<sup>29</sup> Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

<sup>30</sup> Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

Dépenses :

$$\begin{aligned} & (j-k)^{31} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3 \\ & = 4 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ & = 4 + 2 + 0,066 + 0,016 + 0,46 \\ & = 6,542 \end{aligned}$$

Bénéfice de l'activité de location sociale :

$$\begin{aligned} & 7 - 6,542 \\ & = \underline{0,458} \end{aligned}$$

Le fonds doit donc restituer 0,458 à l'Etat, soit l'intégralité du bénéfice.

Rien ne peut être mis en réserve.

### Article 23 nouveau

« Art. 23. Si l'activité de location visée à l'article 17, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat. »

Etant donné que le fonds perçoit non seulement des aides à la construction d'ensembles pour l'acquisition de terrains sur lesquels sont construits des logements destinés à la location sociale, mais également pour la construction même de ces logements (70 %), il est proposé que le bénéfice dégagé par l'activité de location sociale devra être intégralement restitué à l'Etat pour éviter une surcompensation.

### Commentaire concernant l'amendement

Cette proposition d'amendement découle de l'**amendement 16** visant à ce que le cadrage normatif essentiel de la compensation de service public soit spécifié dans le projet de loi.

Il est encore proposé d'apporter une précision à l'initial article 6, paragraphe 2 du texte de l'initial projet de règlement grand-ducal, lequel deviendrait le nouvel article 21, paragraphe 2 du projet de loi. (Cette proposition d'amendement est soulignée deux fois.) Cette proposition d'amendement est motivée comme suit:

L'exclusion des provisions pour réparations, des amortissements et des autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche, ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles de l'initial projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la compensation de service public et des restitutions à effectuer en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds.

Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est

proposé de l'amender en ajoutant une phrase à l'initial article 6, paragraphe 2 du texte de l'initial projet de règlement grand-ducal, lequel deviendrait le nouvel article 21, paragraphe 2 du projet de loi.

L'exclusion de ces derniers postes s'explique par l'idée qu'il vaut mieux ne compenser les déficits résultant de ces postes qu'au moment où ces dépenses échoient effectivement, plutôt que d'en tenir compte de façon fractionnée pendant un nombre d'années qui peut être assez important, conduisant à la mise en réserve des montants correspondants. En revanche ces montants interviennent pour le calcul de la compensation l'année où ils sont effectivement engagés. Cela résulte des exemples de calcul reproduits aux commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal. Cependant, le texte du projet de règlement grand-ducal ayant omis de le préciser, il est d'ajouter **à l'article 21, paragraphe 2**, in fine une phrase.

Les frais en relation avec les actes de vente dans lesquels le Fonds agit comme acquéreur entreront dans les comptes séparés des activités de vente avec emphytéose et de location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dans la mesure où ils se rapportent à ces activités.

#### Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire CSV pose une question par rapport à la hausse de la garantie d'Etat, l'organisation du bilan (en deux parties séparées concernant la vente et la location qui prévoient à eux deux également deux parties selon le subventionnement et le caractère social de l'activité). La répartition en comptes séparés est nécessaire pour des raisons de transparence.

Des montants résultant des ventes peuvent être partiellement versés aux réserves. En cas de besoin de financement, le Fonds peut recourir à des emprunts.

Le Gouvernement ne voit pas d'opportunité pour séparer ses activités selon l'aspect social.

Ce texte trouve l'assentiment de la majorité des membres de la commission, les députés du groupe parlementaire CSV s'abstiennent.

#### **Amendement 18 concernant l'article 16 initial (article 24 nouveau)**

Il est proposé de modifier comme suit l'initial article 16 (nouvel article 24) :

«**Art. 16. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en Conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas soixante cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union Européenne européenne.»

Le Ministère du Logement propose encore de relever le seuil du montant des prêts du Fonds pouvant bénéficier d'une garantie étatique. En effet, afin de permettre au Fonds de réaliser

---

<sup>31</sup> 11 - 7 = 4.



tous les projets de construction d'ensembles lui confiés aux termes du programme actuel et des programmes futurs de construction d'ensembles, une augmentation du plafond de la garantie de l'Etat s'avère indispensable. Ce relèvement du plafond de la garantie de l'Etat permettra au Fonds de contracter des lignes de crédit auprès d'un organisme prêteur, afin de l'aider à procéder au préfinancement de ses projets.

Le montant maximal actuel de **vingt-cinq millions** d'euros pour les emprunts du Fonds susceptibles de bénéficier de la garantie d'Etat, ne répond plus aux besoins actuels du Fonds et encore moins à ses besoins futurs dans la mesure où cet établissement public est appelé à mettre à disposition bien davantage de logements qu'au cours des dernières décennies. La limite des emprunts pouvant être garantis par l'Etat est dès lors portée à **soixante millions** d'euros **dans le projet de loi initial pour passer à cent vingt millions d'euros par amendement**. Sans garantie de l'Etat, le Fonds bénéficierait d'un taux d'intérêt moins intéressant et devrait donner en hypothèque des immeubles de son patrimoine. Or, le coût de l'inscription hypothécaire devrait être pris en charge par l'Etat par le biais de la compensation de service public prévue par le présent projet de loi.

Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la garantie de l'Etat peut représenter une aide prohibée au sens de l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup> du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), si elle n'est pas accordée à des conditions de marché. A cet égard, il y a lieu de se référer à la communication de la Commission européenne sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties. Afin de ne pas constituer une garantie d'Etat, la garantie ne pourra porter que sur 80% du montant emprunté et devra être rémunérée suivant les principes indiqués dans cette communication, même dans la mesure où elle se rapporte uniquement à des activités de SIEG, c'est-à-dire dans le cas présent à des activités relevant du chapitre 3 relatif aux aides à la construction d'ensembles de la loi du 25 février 1979. Rien n'empêche cependant que la perte supplémentaire qui en résulte soit couverte par les compensations de service public prévues à l'article 12 du présent projet de loi.

Pour les emprunts du Fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat, le projet de loi ne prévoit pas de limite, si ce n'est qu'ils sont soumis à l'approbation ministérielle.

Le Conseil d'Etat a émis une observation d'ordre légistique. A l'article 16 ancien, 24 nouveau, il y a lieu d'écrire «Union européenne» avec une lettre initiale minuscule.

L'article 24 nouveau se lirait comme suit:

#### «Chapitre IV.V. Budget et comptes»

«**Art. 16. 24.** Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas **soixante cent vingt** millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union européenne.»

Un membre du groupe parlementaire CSV soulève la question de l'application de l'art. 99 dans le contexte du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 15 qui prévoit que le Fonds perçoit une

compensation à charge du budget de l'Etat afin de rémunérer les services publics qu'il assume. Que se passe-t-il si le Fonds entame plusieurs projets dont la somme globale dépasse 40 millions d'euros<sup>32</sup> ? Est-ce que la Chambre accorde une autorisation légale en votant le présent texte ? La question se pose de savoir s'il ne faut pas prendre une loi spéciale. M. le Ministre ajoute que la question se poserait de manière similaire si un jour une commune demande au Gouvernement de participer financièrement (via une convention) à un projet de construction de logements de très grande envergure.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler, au sujet de l'article 16 ancien, que «si d'aventure l'Etat 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'Etat, 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.»

La commission prend acte des explications de M. le Ministre qui rappelle que le vote d'une loi spéciale pour chaque projet d'envergure est susceptible de retarder les projets d'au moins une année. Un membre du groupe parlementaire CSV donne à considérer que les ressources des promoteurs luxembourgeois sont limitées et que chaque projet d'envergure demande un certain délai pour les préparatifs. Ce délai laisserait suffisamment de temps au législateur pour prendre les dispositions légales nécessaires.

L'article 16 ancien (24 dans sa nouvelle numérotation) trouve l'accord de tous les membres de la commission.

### **3. Divers**

Monsieur le Ministre fournit les chiffres actualisés concernant la subvention de loyer introduite par la loi du 9 décembre 2015 (projet de loi 6542). La subvention peut être demandée par des personnes majeures résidant légalement sur le territoire du Grand-Duché, qui disposent d'un faible revenu et louent déjà ou souhaitent prendre en location un logement.

3400 demandes ont été introduites depuis la mise en vigueur de la loi; 630 subventions ont été accordées, 1567 refus ont été prononcés et quelque 1200 dossiers sont encore en traitement.

La plupart des ménages se sont vus refuser la subvention pour la raison que le taux d'effort consacré au paiement du loyer est inférieur à 33% de leur revenu net disponible.

---

<sup>32</sup> La participation financière de l'Etat aux grands projets doit faire l'objet d'une loi spéciale autorisant l'Etat à participer au financement lorsque cette participation dépassait, jusqu'en 2009, 7,5 millions d'euros, plafond porté à 40 millions d'euros par la loi du 29 mai 2009 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Monsieur le Ministre compte tenir la Commission du Logement au courant de l'évolution des statistiques relatives à l'application de la législation sur la subvention de loyer.

\* \* \*

Luxembourg, le 20 octobre 2016

La secrétaire,  
Francine Cocard

Le Président,  
Max Hahn

6916



## **Loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 23 mars 2017 et celle du Conseil d'Etat du 7 avril 2017 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

*Avons ordonné et ordonnons:*

### **Chapitre I<sup>er</sup>. - Statut juridique, missions et siège**

#### **Art. 1<sup>er</sup>.**

(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 ».

(2) Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre ».

(3) Le Fonds est géré dans les formes et d'après les méthodes de droit privé sous réserve des dispositions qui suivent.

(4) Le siège du Fonds est à Luxembourg.

#### **Art. 2.**

(1) Le Fonds a pour missions:

1. la 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 à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population;
2. la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(2) La mission prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1, comprend le suivi social des habitants de ces logements sociaux et des membres de leur famille habitant dans les logements concernés afin de les informer quant à leurs obligations de locataires et de les aider à les respecter, de favoriser le développement de rapports de civilité afin de réduire les risques de conflit entre locataires, d'assurer la cohabitation harmonieuse au sein d'un immeuble et l'intégrité du patrimoine immobilier.

(3) Le Fonds accomplit par ailleurs toutes autres missions en rapport avec des projets de logement d'intérêt général. Ces dernières missions peuvent faire l'objet de conventions à conclure entre l'Etat et le Fonds et à approuver par le conseil d'administration de celui-ci.

(4) Afin de garantir une mixité de fonctions, ainsi qu'une mixité sociale dans les ensembles qu'il met à disposition ou dans les quartiers où ils se situent, le Fonds peut, à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner ou donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle,

de même que des logements non subventionnés. Dans les ensembles comprenant des lots qu'il a vendus ou qu'il donne en location, il peut assumer la fonction de syndic.

(5) Dans l'exécution de ses missions, le Fonds peut agir seul ou en collaboration avec d'autres entités publiques ou privées. Lors de toute cession, de quelque nature qu'elle soit, le Fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, aux conditions et modalités à convenir dans l'acte authentique de cession, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué.

(6) Aux fins de l'article 4, a) de la décision 2012/21/UE 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général, la durée de mission de service public est fixée à quatre-vingt-dix-neuf ans.

### **Art. 3.**

Le Fonds peut, sous l'approbation du ministre, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

## **Chapitre II. - Organes et fonctionnement**

### **Section I<sup>re</sup>. - Conseil d'administration**

### **Art. 4.**

(1) Le Fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite, dont deux sur proposition du ministre, à chaque fois un sur proposition des membres du Gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux publics, l'Intérieur et la Famille, trois sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, un sur proposition de la Chambre de Commerce, un sur proposition de la Chambre des Métiers et un sur proposition du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. La composition du conseil d'administration s'effectue, en tenant compte d'une représentation, dans la mesure du possible équilibrée, de membres des deux sexes.

Le Grand-Duc désigne l'un des membres proposés par le ministre comme président du conseil d'administration pour la même durée.

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le Fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs du Fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du Fonds.

(3) Les membres du conseil d'administration, y inclus son président, peuvent être révoqués à tout moment par le Grand-Duc après délibération du Gouvernement en conseil.

(4) En cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace. Les fonctionnaires et les employés de l'Etat, membres du conseil d'administration, nommés sur proposition d'un membre du Gouvernement, sont réputés démissionnaires au moment de leur cessation définitive des fonctions. A condition que le quorum de présence prévu par l'article 5, paragraphe 4, soit rempli, le conseil d'administration siège et délibère valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes.

### **Art. 5.**

(1) 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. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

(2) La convocation indique l'ordre du jour ainsi que les lieu, jour et heure de la séance adressés par écrit aux membres du conseil d'administration. Sauf urgence dûment justifiée, la convocation doit parvenir au moins

cinq jours ouvrables à l'avance. Les convocations peuvent être remises en main propre, sous pli postal, par télécopie ou par courrier électronique. Chaque membre du conseil d'administration peut demander à voir figurer à l'ordre du jour des points additionnels. Ces demandes doivent parvenir au président dans les quarante-huit heures de la réception de la convocation. Le président en avisera tous les membres. En cas d'accord de tous les membres présents, le conseil d'administration peut traiter de questions ne figurant pas à l'ordre du jour.

(3) Le président dirige les débats et veille à leur bon déroulement.

(4) Le conseil d'administration ne peut siéger et délibérer que si la majorité de ses membres sont présents. Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou de son remplaçant est prépondérante.

(5) Le conseil d'administration peut choisir un secrétaire administratif en dehors de ses membres, lequel assistera aux séances du conseil d'administration afin d'y prendre des notes et de tenir le procès-verbal. Le secrétaire administratif choisi en dehors des membres du conseil d'administration ne participe ni aux discussions ni au vote.

#### **Art. 6.**

(1) Le conseil d'administration connaît de tous les aspects de la gestion du Fonds. Il définit la politique générale du Fonds et les objectifs à atteindre à travers un plan quinquennal soumis à l'approbation du ministre qui peut demander toutes modifications.

(2) En cas de divergence de vues entre le ministre et le conseil d'administration, celle du ministre prime en toute circonstance.

(3) Le conseil d'administration adopte un règlement d'ordre intérieur qui au moins:

1. précise le fonctionnement du Fonds et les règles gouvernant son contrôle et son audit internes;
2. indique les règles et principes à respecter afin de permettre l'établissement des comptes séparés visés à l'article 25, paragraphe 2;
3. établit la politique d'achat et les règles à suivre en matière de marchés publics;
4. définit les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature;
5. pose les règles à respecter dans les relations avec les fournisseurs;
6. fixe les droits et devoirs du personnel;
7. indique les règles à respecter dans les rapports avec les clients;
8. fixe des règles à respecter en ce qui concerne le suivi social visé à l'article 2, paragraphe 2;
9. établit des règles en matière de publicité, de communication vis-à-vis du grand public et des médias;
10. fixe les principes selon lesquels les logements sont attribués;
11. établit les règles à respecter en cas de location-vente de logements.

#### **Art. 7.**

Les membres du conseil d'administration ont droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour leur participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge du Fonds.

### **Section II. - Représentation**

#### **Art. 8.**

(1) A l'égard des tiers, le Fonds est engagé par la signature conjointe du président et d'un membre au moins du conseil d'administration, sans préjudice de procurations spéciales ou générales accordées par le conseil d'administration pour certaines catégories d'actes. Le conseil d'administration désigne un de ses membres qui remplace le président en cas d'empêchement.

(2) Le Fonds est représenté en justice par son président.

(3) Les actions judiciaires à soutenir par le Fonds, soit en demandant, soit en défendant, sont valablement poursuivies et les exploits pour ou contre lui sont valablement faits au nom du Fonds seul.

(4) Tous assignations, citations, significations, notifications, oppositions, sommations et commandements concernant le Fonds, ainsi que tous actes de procédure ne sont valablement faits qu'au siège du Fonds.

### **Section III. - Le directeur**

#### **Art. 9.**

(1) La direction du Fonds est confiée à un directeur, nommé par le conseil d'administration, engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du Fonds.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds. Il suit les instructions du conseil d'administration. Le directeur répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le personnel du Fonds se trouve sous ses ordres.

Le directeur assiste aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il se retire à chaque fois que le conseil d'administration le lui demande.

Dans le cadre de la gestion journalière, le Fonds est engagé par la signature conjointe du directeur et d'un directeur-adjoint, sans préjudice de procurations spéciales ou générales pour des actes relevant de la gestion journalière accordées par le directeur et un directeur-adjoint et approuvées par le conseil d'administration.

(2) Le directeur est assisté de deux directeurs-adjoints, nommés par le conseil d'administration, engagés soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détachés comme fonctionnaires auprès du Fonds.

(3) En cas de vacance du poste du directeur, ainsi qu'en cas de constat par le conseil d'administration de l'impossibilité d'agir du directeur, le président du conseil d'administration du Fonds assume les fonctions de directeur, à moins que le conseil d'administration n'y délègue l'un des directeurs-adjoints.

(4) Le directeur et les deux directeurs-adjoints ne peuvent pas être membres du conseil d'administration.

### **Section IV. - Le commissaire du Gouvernement**

#### **Art. 10.**

(1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du Fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, ou aux conventions conclues avec l'État, à charge d'en saisir le ministre sans désespérer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

(2) Le commissaire du Gouvernement assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Les séances du conseil d'administration se tiennent valablement en l'absence du commissaire du Gouvernement dûment convoqué, de même qu'en cas de vacance du poste.

(3) Le commissaire du Gouvernement est révocable à tout moment.

#### **Art. 11.**

Le commissaire du Gouvernement a droit à des indemnités, composées d'une indemnité mensuelle et de jetons de présence, pour sa participation aux réunions du conseil d'administration. Ces indemnités sont fixées par règlement grand-ducal et sont à charge de l'État.

### **Chapitre III. - Le personnel**

#### **Art. 12.**

Sauf détachement de fonctionnaires, le personnel est lié au Fonds par un contrat de louage de services de droit privé.



**Art. 13.**

Toutes les rémunérations versées par l'Etat à des fonctionnaires détachés auprès du Fonds, lui sont remboursées par ce dernier.

**Art. 14.**

(1) Les membres du conseil d'administration, le commissaire du Gouvernement, le directeur, le secrétaire administratif, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus de garder le secret des délibérations et des votes du conseil.

(2) Les personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, de même que les agents du Fonds sont tenus de veiller au maintien de la confidentialité de tous documents et renseignements ayant un caractère confidentiel.

(3) Les informations confidentielles recueillies par les agents du Fonds lors de l'instruction des demandes en vue de l'obtention d'un logement ainsi que lors du suivi social sont couvertes par le secret professionnel, conformément à l'article 458 du Code pénal.

**Chapitre IV. - Compensation de service public****Section I<sup>er</sup>. - Composantes de la compensation de service public****Art. 15.**

(1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, le Fonds perçoit à charge du budget de l'Etat une compensation de service public qui comporte deux éléments:

1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds en cas d'échange;
2. une compensation des déficits d'exploitation.

(2) Outre cette compensation de service public, le Fonds bénéficie des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

(3) La compensation de service public visée au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut en aucun cas servir à subventionner les activités autres que la vente avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Section II. - Dotations couvrant une partie de l'acquisition de terrains****Art. 16.**

La compensation de service public comprend des dotations servant à couvrir la part non susceptible d'être couverte par les aides selon la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement du prix de terrains acquis par le Fonds en vue:

1. de réaliser des projets remplissant les conditions d'octroi des aides prévues à l'article 17 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement pour les projets destinés à la vente avec bail emphytéotique sur la part de terrain;
2. de réaliser des projets de logements destinés à être loués à des personnes visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

**Art. 17.**

(1) Le montant des dotations prévues à l'article 16 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

Le coefficient de compensation provisionnel (CCP) est calculé comme suit:

$$\text{CCP} = (\text{RM}_3 \times \text{RM}_1 \times 0,5) + (\text{RM}_4 \times \text{RM}_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants:

1. le rapport moyen ( $RM_1$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, (SVS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_1 = \frac{(SVS_{a4} + SVS_{a3} + SVS_{a2})}{(SV_{a4} + SV_{a3} + SV_{a2})} ;$$

2. le rapport moyen ( $RM_2$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 16, point 2, (SLS), rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_2 = \frac{(SLS_{a4} + SLS_{a3} + SLS_{a2})}{(SL_{a4} + SL_{a3} + SL_{a2})} ;$$

3. le rapport moyen ( $RM_3$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 16, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_3 = \frac{(SVS_{a4} + SVS_{a3} + SVS_{a2})}{(SVS_{a4} + SVS_{a3} + SVS_{a2}) + (SLS_{a4} + SLS_{a3} + SLS_{a2})} ;$$

4. le rapport moyen ( $RM_4$ ) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 16, point 2, rapportées aux surfaces de terrain rattachées à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 16, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant:

$$RM_4 = \frac{(SLS_{a4} + SLS_{a3} + SLS_{a2})}{(SVS_{a4} + SVS_{a3} + SVS_{a2}) + (SLS_{a4} + SLS_{a3} + SLS_{a2})} .$$

(3) En cas d'acquisition de terrains construits, le prix à prendre en compte pour déterminer les dotations correspond au prix d'acquisition, diminué de la valeur de la construction.

(4) Les dotations provisoires sont libérées sur présentation des actes notariés accompagnés d'une note de calcul établie selon les principes qui précèdent.

#### Art. 18.

(1) Le montant définitif des dotations est établi dès que les données relatives au projet à réaliser sur les terrains concernés sont disponibles. Les insuffisances ou les excédents des dotations sont soldés dès que leur montant définitif a été établi.

(2) Le calcul en vue des aides à l'acquisition de terrains prévues aux articles 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est refait en fonction du tableau des millièmes de l'immeuble placé sous le régime de la copropriété suivant la surface de terrain rattachée aux logements cédés à des

acquéreurs éligibles et aux logements locatifs destinés à être loués à des locataires visés à l'article 16, point 2, dans la totalité du terrain et, pour les maisons individuelles, suivant la surface de la parcelle qui en dépend. La différence qui en résulte donne lieu à une majoration ou à une diminution correspondante de la dotation.

(3) Lors de la régularisation, la totalité de la part du prix d'acquisition, qui ne peut être récupérée autrement par le Fonds, lui est accordée au titre de dotation pour des terrains qui sont destinés à des équipements collectifs principalement à l'usage d'acquéreurs éligibles ou de locataires visés à l'article 16, point 2.

#### **Art. 19.**

En cas d'aliénation de terrains par le Fonds, ce dernier verse à la trésorerie de l'Etat:

1. le prix de vente dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition en cas de vente de terrains ayant donné lieu au moment de son acquisition au règlement d'une dotation suivant les articles 16 à 18;
2. la totalité du prix de vente en cas de vente de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi;
3. la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains dans la proportion des dotations et des aides à l'acquisition dans le prix d'acquisition;
4. la totalité de la soulte en faveur du Fonds en cas d'échange de terrains acquis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

### **Section III. - Compensation des déficits d'exploitation**

#### **Art. 20.**

La compensation de service public allouée au Fonds, comprend également:

1. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente visée à l'article 16, point 1;
2. une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location visée à l'article 16, point 2.

#### **Art. 21.**

(1) Le montant de la compensation prévue à l'article 20 est arrêté par le Gouvernement en conseil après approbation, le cas échéant précédé de rectification, des comptes annuels en faisant dûment abstraction des prix d'acquisition payés, des compensations et des régularisations envisagés aux articles 16 à 18, des aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. En cours d'exercice, des acomptes trimestriels peuvent être réglés en fonction des résultats de l'exercice écoulé et des prévisions pour celui en cours.

(2) La détermination du résultat en vue du calcul des compensations visées à l'article 20 se fait sur base des comptes séparés relatifs aux activités de vente et de location sociales visés à l'article 25, paragraphe 2. Sont exclus lors du calcul des compensations les provisions pour réparations, les amortissements et les autres postes ne correspondant pas à une dépense dans les douze mois à venir. Ces montants interviennent pour le calcul de la compensation pour l'exercice où ils sont effectivement engagés.

#### **Art. 22.**

(1) Lorsqu'en procédant comme décrit à l'article 21, le Gouvernement en conseil constate que l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, engendre un bénéfice, le produit des redevances emphytéotiques doit être versé à la trésorerie de l'Etat jusqu'à concurrence du bénéfice de cette activité. Le bénéfice subsistant peut être mis en réserve, à condition de ne pas dépasser 3 pour cent du chiffre d'affaires de cette activité. Au-delà, il doit être versé à la trésorerie de l'Etat. En cas de déficit de l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, au cours des exercices suivants, le bénéfice mis en réserve au cours des années précédentes est déduit des compensations à verser.

(2) Le bénéfice résultant d'activités commerciales ordinaires est employé à raison de 50 pour cent pour couvrir le déficit des activités de vente et de location visées à l'article 16, points 1 et 2, et diminue les compensations visées à l'article 20. Le bénéfice restant est à la disposition du Fonds.

(3) Si l'activité de location visée à l'article 16, point 2, est déficitaire, un éventuel bénéfice de l'activité de vente visée à l'article 16, point 1, sert d'abord à couvrir ce déficit.

**Art. 23.**

Si l'activité de location visée à l'article 16, point 2, dégage un bénéfice, ce dernier doit être versé entièrement à la trésorerie de l'Etat.

**Chapitre V. - Budget et comptes****Art. 24.**

Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement en conseil, aux conditions à fixer par le Gouvernement, à contracter sous la garantie de l'Etat un ou plusieurs prêts d'un total ne dépassant pas cent vingt millions d'euros auprès d'un établissement bancaire agréé dans l'Union européenne.

**Art. 25.**

(1) Les comptes du Fonds sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale. L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

(2) Outre ses comptes généraux, le Fonds tient des comptes séparés pour l'activité de location et celle de vente.

De même, les opérations du Fonds qui se situent en dehors de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, doivent faire l'objet de comptes séparés. A leur tour, ces comptes sont séparés suivant la vente et la location.

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que:

1. les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
2. tous les produits et les charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
3. les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(3) Au plus tard le 30 mai de chaque année, le directeur du Fonds soumet à l'approbation du conseil d'administration les comptes annuels du Fonds arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, ensemble avec le rapport du réviseur d'entreprises agréé visé à l'article 26.

**Art. 26.**

Sur proposition du conseil d'administration, le Gouvernement en conseil nomme un réviseur d'entreprises agréé pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois de suite, pour procéder à la vérification des comptes annuels.

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du Fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés établis conformément à l'article 25, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

La rémunération du réviseur d'entreprises agréé est à charge du Fonds.

**Art. 27.**

Au plus tard pour le 15 juin de chaque année, le conseil d'administration remet au ministre les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier auxquels il joint un rapport d'activité circonstancié sur l'état du Fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir. A la même occasion, il communique au ministre le

rapport du réviseur d'entreprises agréé. Au plus tard pour le 15 juillet de chaque année, le ministre présente ces documents au Gouvernement en conseil pour approbation.

**Art. 28.**

Au plus tard le 15 mars de chaque année, le conseil d'administration soumet à l'approbation du ministre le projet de budget d'investissement et d'exploitation du Fonds pour l'année suivante, ainsi que l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses du Fonds sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année à laquelle se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent.

**Chapitre VI. - Surveillance et contrôle du Fonds****Art. 29.**

(1) Le Fonds est soumis à la tutelle du ministre.

Le ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du Fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives.

(2) Outre celles visées aux articles 6, paragraphe 1<sup>er</sup> et 28, les décisions du conseil d'administration portant sur les objets suivants sont soumises à l'approbation du ministre:

1. les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du Fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, et, plus généralement, toutes garanties, le partage des biens immobiliers indivis;
2. l'acquisition et la prise en location d'immeubles par le Fonds;
3. l'acceptation ou le refus de dons ou de legs;
4. la prise de participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions du Fonds, ainsi que la cession de telles participations;
5. le placement des liquidités du Fonds;
6. le règlement d'ordre intérieur;
7. les conditions et modalités de rémunération du personnel;
8. l'engagement et le licenciement du personnel.

(3) Sans préjudice des dispositions qui précèdent, la gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

**Chapitre VII. - Droits exclusifs et spéciaux****Art. 30.**

L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au Fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de la décision 2012/21/UE 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'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

**Chapitre VIII. - Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires****Art. 31.**

La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit:

1. l'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante:

« La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre. »;

2. l'article 31, alinéa 1, 3<sup>e</sup> tiret, se lit dorénavant comme suit:

« Elles sont versées aux promoteurs qui doivent les bonifier intégralement aux acquéreurs éligibles, hormis l'aide à l'acquisition de terrains en cas de mise à disposition de la part de terrain par bail emphytéotique »;

3. les articles 54 à 65 sont abrogés;

4. à l'article 66-1, les termes « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> » sont remplacés par ceux de « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> à l'exception du Fonds du Logement » .

**Art. 32.**

L'obligation de tenir des comptes séparés conformément à l'article 25, paragraphe 2, s'applique à l'entièreté de l'exercice comptable au cours duquel la loi entre en vigueur.

**Art. 33.**

La désignation des membres du conseil d'administration conformément à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, se fera dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Jusqu'à cette désignation, le conseil d'administration siège valablement dans la composition du comité directeur prévu à l'article 61 de la modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

**Art. 34.**

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Ministre du Logement,*  
**Marc Hansen**

Château de Berg, le 24 avril 2017.  
**Henri**

*Le Ministre des Finances,*  
**Pierre Gramegna**

---

Doc. parl. 6916; sess. ord. 2015-2016 et 2016-2017.

---

