

N° 7420⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 7 août 1961
relative à la création d'un fonds d'urbanisation
et d'aménagement du plateau de Kirchberg**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(17 octobre 2019)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. François BENOY, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Yves CRUCHTEN, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELN, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marco SCHANK, M. Serge WILMES, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 7 mars 2019 par le Ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet de loi a été accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, du texte coordonné et de la fiche financière.

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 12 mars 2019.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a, lors de sa réunion du 20 juin 2019, désigné Monsieur Carlo Back rapporteur du projet de loi. Elle a encore examiné lors de cette même réunion le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État.

La Commission a adopté des amendements parlementaires dans sa réunion du 27 juin 2019.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire en date du 8 octobre 2019.

La Commission a examiné l'avis complémentaire et a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 17 octobre 2019.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi, visant à modifier la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, a pour objectif d'améliorer la gouvernance du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du plateau de Kirchberg, ci-après « Fonds Kirchberg », en introduisant des changements au niveau de sa structure de gestion.

Jusqu'à présent, le Fonds Kirchberg a été essentiellement géré par le Président du Conseil d'administration, ensemble avec un comité exécutif composé de trois membres issus du Conseil d'administration. Or, l'évolution du volume de travail et de la responsabilité afférente ne permettent plus à des membres du Conseil d'administration d'exécuter la gestion journalière du Fonds Kirchberg. Afin de permettre une professionnalisation accrue de la gouvernance, le présent projet de loi prévoit donc :

- la création d'un poste de directeur à plein temps, ayant une mission d'exécution et de gestion quotidienne du Fonds Kirchberg ;

- l'introduction d'un « Bureau » de quatre personnes en remplacement du comité exécutif actuel de trois personnes, qui sera présidé par le Président du Conseil d'administration et aura comme charges l'organisation, le suivi et le contrôle des travaux, l'élaboration de l'ordre du jour pour les réunions du conseil d'administration et l'assistance à la gestion quotidienne des travaux de l'établissement ;
- ainsi qu'une extension du Conseil d'administration de sept à neuf personnes.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Avis du 7 mai 2019

Dans son avis du 7 mai 2019, le Conseil d'État n'a pas formulé d'opposition formelle. Outre des remarques d'ordre légistique, il pointe néanmoins certaines déficiences du texte déposé. Le Conseil d'État renvoie, à titre de comparaison, à un certain nombre de lois portant création d'établissements publics et propose entre autres de reformuler les dispositions ayant trait au directeur et de rassembler l'ensemble du dispositif afférent dans un article unique.

Pour les détails des remarques du Conseil d'État, il est renvoyé au point *IV. Commentaire des articles*.

Avis complémentaire du 8 octobre 2019

Dans son avis complémentaire du 8 octobre 2019, le Conseil d'État constate que la Commission a donné suite à ses observations du 7 mai et avise donc positivement les trois amendements. Toutefois, il tient à remarquer que la Commission a repris, sans en faire des amendements formels, un certain nombre de propositions du Conseil d'État visant à reformuler le texte du projet de loi. Le Conseil d'État note aussi qu'une suppression dans le texte du projet de loi aurait dû faire l'objet d'un amendement formel, mais affirme pouvoir s'accommoder de la façon de procéder de la Commission. Enfin, il rappelle également ses observations d'ordre légistique formulées dans son avis du 7 mai et pointe certaines différences entre le texte des amendements et le texte coordonné, tout en se déclarant déjà d'accord avec l'alignement du texte des amendements sous examen sur le texte coordonné joint auxdits amendements.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} du projet de loi déposé

L'article 1^{er} a pour objet d'adapter le texte de l'article 36 de la loi du 7 août 1961 en remplaçant les termes « ministre des travaux publics » par les termes « ministre ayant les travaux publics dans ses attributions ».

Le Conseil d'État note dans son avis du 7 mai 2019 que, concernant l'article 36, la désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir. Partant, il y a lieu d'écrire :

« ministre ayant le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg dans ses attributions ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État attire encore l'attention sur le fait qu'il convient, dans un souci de cohérence, de modifier également les articles 4, paragraphe 1^{er}, et 43 de la loi précitée du 7 août 1961 en remplaçant les termes « ministre des travaux publics » par les termes « ministre ayant le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg dans ses attributions ».

Dans le même ordre d'idées, la Haute Corporation estime qu'il conviendrait également de remplacer, dans l'ensemble du texte de la loi précitée du 7 août 1961, les termes « ministre du trésor et du budget », « Ministre du Trésor » et « Ministre du Budget » par les termes « ministre ayant le Trésor dans ses attributions » et « ministre ayant le Budget dans ses attributions ».

La commission parlementaire a été informée qu'actuellement une soixantaine d'établissements publics existent auprès de l'État. Il serait étonnant que l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles les énumère tous, au risque d'en oublier un.

La commission s'est alors prononcée en faveur du texte dans sa version déposée.

Article 2 du projet de loi déposé

L'article 2 augmente le nombre d'administrateurs de sept à neuf et cela pour permettre de disposer à ce niveau d'un plus large éventail d'expertise et de qualifications.

Le Conseil d'État constate dans son avis du 7 mai 2019 que le commentaire des articles ne fournit pas d'autres explications concernant les qualifications nécessaires pour la gestion du Fonds, les qualifications des membres actuels du conseil d'administration ou encore les qualifications manquantes pour le moment, de sorte que la Haute Corporation s'abstient d'apprécier la pertinence de la mesure.

À titre d'exemple est cité le conseil d'administration du Fonds Belval, qui est composé de 13 membres plus deux observateurs des communes d'Esch/Alzette respectivement Sanem.

Il en est de même du conseil d'administration du Fonds du Logement dont le conseil est également composé de 13 membres.

Le fait de rehausser le nombre des membres du conseil d'administration de 7 à 9 permettra de se voir attribuer des qualifications supplémentaires. En outre, au vu d'absences régulières de certains administrateurs, l'on disposera à l'avenir d'un quorum suffisant pour prendre des décisions.

La commission a encore été informée à cet égard que les administrateurs ne peuvent pas toujours être présents notamment en raison de leur calendrier serré. En plus, ces derniers ne peuvent pas nommer de suppléants pour les remplacer.

Article 3 du projet de loi déposé

L'article 3 vise à ajouter « l'engagement d'un directeur » aux points devant faire l'objet d'une décision de la part du conseil d'administration. Il modifie dans cette perspective l'article 39, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 7 août 1961.

Le Conseil d'État observe que le directeur n'est pas institué à proprement parler comme un organe du Fonds, mais introduit dans la loi précitée du 7 août 1961 à travers son engagement par le conseil d'administration. Le Conseil d'État y voit un premier signe, qui est d'ailleurs confirmé dans la suite de la lecture du texte, d'une volonté de cantonner le directeur à un rôle subordonné d'exécution.

Le Conseil d'État note encore que 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 précise en son article 6, paragraphe 1^{er}, lettre a), que le conseil d'administration est non seulement compétent pour prendre une décision relative à l'engagement du directeur, mais également pour prendre une décision relative à son licenciement. Cette précision figure d'ailleurs également dans la décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics ainsi que dans d'autres lois portant création d'établissements publics. Par conséquent, il est recommandé aux auteurs du projet de loi de compléter la disposition sur ce point.

La commission parlementaire a constaté que le projet de loi sous examen s'est largement inspiré de la loi sur le Fonds Belval en reprenant le texte quasi littéralement. D'ailleurs, à l'instar des sociétés commerciales, il est conféré au conseil d'administration un pouvoir autonome, général et exclusif de gestion sociale et de stratégie. Le conseil est en principe investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de la société alors qu'une direction est un organe exécutif responsable de la gestion journalière d'une société.

Cette vision est d'ailleurs exposée dans les lignes directrices du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant les lignes directrices pour la création d'établissements publics.

La commission s'est ralliée à la proposition du Conseil d'État de compléter le nouveau tiret par : « et le licenciement ».

L'article 3 du projet de loi est dès lors modifié comme suit :

« Art. 3. Au paragraphe (1) de l'article 39, un nouveau tiret est ajouté sous a) avec le texte suivant : , paragraphe 1^{er}, lettre a), de la même loi, il est ajouté un nouveau tiret libellé comme suit :

« – l'engagement et le licenciement d'un directeur, » ».

Dans son avis complémentaire du 10 octobre 2019, le Conseil d'État constate que cet amendement parlementaire vise à apporter des modifications à l'article 3 du projet de loi sous revue, article qui modifie l'article 39 de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg. Il est désormais précisé, tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis du 7 mai 2019 relatif au projet de loi sous rubrique, que le conseil d'administration est non seulement compétent pour prendre une décision relative à l'engagement du directeur, mais également compétent en ce qui concerne une décision de licenciement

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

La commission parlementaire en a pris note.

Article 4 du projet de loi déposé – supprimé

L'article 4 ajoute un nouveau tiret à l'article 39, paragraphe 1^{er}, lettre b), de la loi précitée du 7 août 1961 pour conférer au conseil d'administration la mission de définir les attributions du directeur.

Le Conseil d'État note que la disposition sous examen est rédigée de façon à ajouter un alinéa à part à la future loi. Il y est par ailleurs précisé que le directeur assiste avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration. Le Conseil d'État estime que cette disposition n'a pas sa place dans un article qui énumère les attributions du conseil d'administration. Enfin, le Conseil d'État en est à se demander si le texte sous revue, en ce qu'il charge le conseil d'administration de définir les attributions du directeur, est compatible avec le nouveau libellé qui sera donné, à travers l'article 6 du projet de loi, à l'article 40 de la loi précitée du 7 août 1961. D'après les termes de cette dernière disposition, ce sera en fait la loi qui définira le périmètre des attributions du nouveau directeur en prévoyant qu'il gère le Fonds et qu'il est chargé de sa gestion journalière. Par conséquent, la Haute Corporation estime que l'ensemble du texte est dès lors à revoir.

La commission parlementaire, tout en constatant que le texte est repris textuellement du Fonds Belval, a décidé de tenir compte de la remarque du Conseil d'État et a par conséquent proposé de supprimer l'article 4 au vu de la proposition de texte faite par le Conseil d'État à l'article 6 du présent projet de loi :

« Art. 4. Au paragraphe (1) de l'article 39, un nouveau tiret est ajouté sous b) avec le texte suivant :

« — le conseil d'administration définit les attributions du directeur. Ce dernier assiste avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration. » »

Dans son avis complémentaire du 10 octobre 2019, le Conseil d'État note que l'article 4, qui avait pour objet d'ajouter un nouveau tiret à l'article 39, paragraphe 1^{er}, lettre b), de la loi précitée du 7 août 1961 pour conférer au conseil d'administration la mission de définir les attributions du directeur, est supprimé de façon à donner suite aux observations du Conseil d'État.

Le Conseil d'État note que la Commission reprend en outre, à l'endroit de l'article 6, une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis du 7 mai 2019. Le nouvel article 39*bis*, qui est ainsi ajouté à la loi précitée du 7 août 1961, fixera l'essentiel des attributions du nouveau directeur tout en laissant au conseil d'administration le soin d'en définir le détail. Le Conseil d'État constate au passage que le nouvel article 6 du projet de loi prend la place de l'ancien article 6 qui reformulait l'article 40 de la loi précitée du 7 août 1961. De ce fait, l'actuel article 40 de la loi précitée du 7 août 1961 est maintenu, ce qui est nécessaire, vu que cette disposition définit le régime auquel est soumis le personnel du Fonds. Le Conseil d'État note toutefois que la suppression dans le texte du projet de loi initial de la nouvelle mouture de l'article 40 de la loi précitée du 7 août 1961 aurait dû faire l'objet d'un amendement formel. Ceci dit, le Conseil d'État peut, en l'occurrence, s'accommoder de la façon de procéder de la Commission.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation concernant ce dispositif qui est désormais cohérent.

La commission parlementaire en a pris note.

Article 5 du projet de loi déposé (nouvel article 4)

À travers l'article 5, il est procédé à une reformulation du paragraphe 4 de l'article 39 de la loi précitée du 7 août 1961. Aux termes de la disposition proposée, l'actuel comité exécutif de trois membres sera remplacé par un Bureau composé de quatre membres du conseil d'administration. Il sera

notamment chargé d'organiser, de suivre et de contrôler les travaux et d'accompagner la gestion journalière des travaux de l'établissement. Tout comme l'actuel comité exécutif, le Bureau sera présidé par le président du conseil d'administration. Enfin, le nouveau directeur assistera le Bureau.

Le Conseil d'État constate dans son avis du 7 mai 2019 que le texte proposé constitue la copie conforme de l'article 7 de la loi précitée du 25 juillet 2002. L'article 7 précité résulte, du moins pour ce qui est de ses deux premiers alinéas, d'une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis du 16 avril 2002 concernant le projet de loi portant création d'un fonds pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest et autorisant le Gouvernement à acquérir les immeubles nécessaires à l'accomplissement de cette mission.

Le texte opère un glissement au niveau de la gestion journalière du Fonds en ce que le nouveau Bureau ne sera plus, contrairement à l'actuel comité exécutif, chargé de la gestion journalière du Fonds, mais se limitera à « accompagner » cette gestion.

Afin de lever toute ambiguïté concernant la composition du Bureau et le nombre de ses membres, le Conseil d'État estime qu'il convient de préciser le texte sur ce point. Il n'est en effet pas clair si le président du conseil d'administration doit être compté parmi les quatre membres du conseil d'administration, désignés par le Gouvernement en conseil et visés à l'alinéa 2, ou s'il est désigné d'office à travers la loi et vient s'ajouter aux quatre membres mentionnés à l'alinéa 2, auquel cas le nombre total des membres du Bureau serait de cinq.

En ce qui concerne l'alinéa 3, il confirme le rôle prédominant du président du conseil d'administration dans la gouvernance du Fonds en lui réservant la présidence du Bureau.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Afin de faire droit à la remarque du Conseil d'État, la Commission a proposé de compléter l'article sous examen en prévoyant que le Bureau est composé de quatre membres du conseil d'administration, y compris le président du conseil d'administration, désignés par le Gouvernement en conseil.

L'article 5 du projet de loi déposé est dès lors modifié comme suit :

« ~~Le paragraphe (4) de l'article 39, paragraphe 4,~~ est remplacé par le texte suivant :

« (4) Il est institué un Bureau chargé d'organiser, de suivre et de contrôler les travaux, de proposer l'ordre du jour pour les réunions du conseil d'administration et d'accompagner la gestion journalière des travaux de l'établissement du Fonds. Il peut être chargé par le conseil d'administration de toute autre mission, à charge de lui en rendre compte régulièrement.

Le Bureau est composé de quatre membres du conseil d'administration, **y compris le président du conseil d'administration**, désignés par le Gouvernement en conseil.

Le Bureau est présidé par le ~~P~~président du conseil d'administration et assisté par le directeur. » »

Il est encore précisé qu'en cas d'égalité de voix au sein du Bureau, le conseil d'administration sera amené à trancher la décision par un vote.

Cet amendement n'a pas appelé d'observations de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 10 octobre 2019.

La commission en a pris note.

Article 6 du projet de loi déposé (nouvel article 5)

L'article 6 a pour objet de remplacer l'article 40 de la loi précitée du 7 août 1961 en vue de préciser que le directeur est chargé de la gestion journalière du Fonds. L'article 40 en question a été inséré dans la loi précitée du 7 août 1961 par la loi du 8 juin 2004 modifiant la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg.

Dans sa version actuelle, l'article 40 se limite à définir le régime auquel est soumis le personnel du Fonds.

Le Conseil d'État note dans son avis du 7 mai 2019 que l'article 6 du projet de loi donne au directeur la mission de gérer le Fonds et le charge de la gestion journalière, disposition qui est ici encore mal placée dans l'agencement général de la loi, vu qu'elle est accolée à une disposition sur le régime auquel est soumis le personnel du Fonds, régime qui est un régime de droit privé.

Ensuite, et à l'heure actuelle, le Fonds est assisté par le personnel. Le texte, tel qu'il est désormais proposé, admet deux interprétations, *le personnel pouvant être appelé à assister soit le Fonds soit le*

nouveau directeur. Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs du texte sur une lacune dans le dispositif en place, vu que la loi précitée du 7 août 1961 ne définit pas un chef hiérarchique pour le personnel du Fonds. *Le texte est dès lors peu clair et le projet de loi sous revue ne résout pas le problème du rattachement hiérarchique du personnel du Fonds.* Enfin, le Conseil d'État ne trouve pas très logique de charger le directeur de la gestion *et de limiter, dans la foulée, cette gestion à la gestion journalière.*

Face à ces multiples déficiences du texte proposé, le Conseil d'État propose de *reformuler les dispositions ayant trait au directeur et de rassembler l'ensemble du dispositif afférent dans un article unique.* Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, à un certain nombre de lois portant création d'établissements publics qui valorisent la fonction de directeur et les missions et devoirs qui se rattachent à cette fonction en lui consacrant une disposition spécifique. Cette disposition pourrait se lire comme suit :

« La gestion journalière du Fonds est assurée par un directeur dont les attributions sont définies dans le détail par le conseil d'administration.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration. Il répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le directeur participe avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration. Il assiste le Bureau.

Le personnel du Fonds est placé sous ses ordres. »

La commission a décidé de reprendre cette proposition de texte en insérant un nouvel article 39bis dans le texte de la loi.

Article 7 du projet de loi déposé – supprimé

L'article sous examen prévoit que la présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant la publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Partant, le Conseil d'Etat estime que l'article sous avis est à supprimer.

La commission a décidé de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer l'article 7 du projet de loi.

La commission a enfin décidé de reprendre toutes les suggestions d'ordre légistique du Conseil d'Etat.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7316 dans la teneur qui suit :

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**PROJET DE LOI****modifiant la loi modifiée du 7 août 1961
relative à la création d'un fonds d'urbanisation
et d'aménagement du plateau de Kirchberg**

Art. 1^{er}. L'article 36 de la loi modifiée du 7 août 1961 relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, est remplacé comme suit :

« Art. 36. Le fonds est soumis à l'autorité du ministre ayant les travaux publics dans ses attributions. »

Art. 2. A l'article 37, paragraphe 1^{er} de la même loi, le terme « sept » est remplacé par le terme « neuf ».

Art. 3. A l'article 39, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la même loi, il est ajouté un nouveau tiret libellé comme suit :

« – l'engagement et le licenciement d'un directeur, »

Art. 4. L'article 39, paragraphe 4, est remplacé par le texte suivant :

« (4) Il est institué un Bureau chargé d'organiser, de suivre et de contrôler les travaux, de proposer l'ordre du jour pour les réunions du conseil d'administration et d'accompagner la gestion journalière des travaux du Fonds. Il peut être chargé par le conseil d'administration de toute autre mission, à charge de lui en rendre compte régulièrement.

Le Bureau est composé de quatre membres du conseil d'administration, y compris le président du conseil d'administration, désignés par le Gouvernement en conseil.

Le Bureau est présidé par le président du conseil d'administration et assisté par le directeur. »

Art. 5. Un nouvel article 39*bis* est inséré de la teneur suivante :

Art. 39*bis*. La gestion journalière du Fonds est assurée par un directeur dont les attributions sont définies dans le détail par le conseil d'administration.

Le directeur est chargé d'exécuter les décisions du conseil d'administration. Il répond de sa gestion devant le conseil d'administration.

Le directeur participe avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration. Il assiste le Bureau.

Le personnel du Fonds est placé sous ses ordres. »

Luxembourg, le 17 octobre 2019

Le Président-Rapporteur,
Carlo BACK

