



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^{er}, paragraphe 1^{er} (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^{er}, paragraphe 2 (suppression de la référence à la personnalité juridique et reformulation du paragraphe);
- 3) article 1^{er}, 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^{er} (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 histoire¹. 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

¹ 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^{er}, 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^{er}» 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^{er} - Statut juridique, missions et siège

Article 1^{er}.

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^{er}

Le Conseil d'Etat relève que la première phrase du paragraphe 1^{er} 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^{er}, en écrivant:

«Le Fonds jouit de l'autonomie financière et administrative sous la tutelle du ministre ayant le Logement dans ses attributions, ci-après «le ministre».»

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^{er} 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^{er} prendrait la teneur suivante:

~~«Art. 1^{er}. (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^{er} 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^{er} du texte du projet de loi, ce n'est que pour les missions visées à l'article 2, paragraphe 1^{er} (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^{er}

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^{er}, 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

paragraphes 1^{er}, 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»².

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.

² 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^{er}, 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^{er}

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^{er}, alinéa 1^{er}

Il est proposé de compléter comme suit l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}:

«**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^{er}, alinéa 1^{er}, 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^{re}. - 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^{er}

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^{er} 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^{er} du projet de loi sous avis. Il ne pourra pas y être dérogé par des critères différents prévus dans un règlement d'ordre intérieur.

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 »³. 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 »*⁴. Pour un

³ 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).

⁴ 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. 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 français⁵. 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 entreprises⁶ – 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 respecte⁷. 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^e anniversaire de l'OCDE, 2011, p.5
www.oecd.org/governance/47638948.pdf.

⁵ http://www.cnrs.fr/fr/organisme/docs/charte_audit_interne_CNRS.pdf.

⁶ 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 :

⁷ Article 4, paragraphe 1^{er} de la directive.

«8. définit 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^{er} 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^{er} 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»⁸.

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.

⁸ 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^{er}.

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^{er} » 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^{er}, 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^{er}, 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^{er} et 2 de l'article sous revue, sont investies d'une simple obligation de garder le secret et de respecter la confidentialité. Le Conseil d'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^{er} 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^{er}». Le paragraphe 2 se lirait comme suit :

«Les personnes visées au paragraphe 1^{er}, 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^{er}, 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^{er}

Il est proposé de modifier comme suit l'article 15, paragraphe 1^{er}:

«**Art. 15.** (1) Pour l'exercice de ses missions visées à l'article 2, paragraphe 1^{er}, 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^{er})⁹.

Paragraphe 3

Une interprétation stricte du texte dans son libellé actuellement proposé pourrait amener à la conclusion que la compensation de service public visée au paragraphe 1^{er} du texte proposé ne peut être accordée que pour les ventes avec emphytéose ou la location bénéficiant des aides à la construction d'ensembles prévus par la loi précitée du 25 février 1979. Il résulte de ce libellé restrictif que les autres opérations nécessaires ou simplement utiles du Fonds n'entreront pas en compte pour la détermination du niveau de compensation de service public. Dès lors, les travaux de rénovation, de réfection et d'entretien du patrimoine immobilier du Fonds, notamment celui donné en location, n'entreraient pas en ligne de compte pour la détermination du niveau de compensation de service public. Il semble cependant, au Conseil d'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.

⁹«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^{er}, 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^{er} 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 (RM₁) 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 (RM₂) 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 (RM₃) 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 (RM₄) 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 :

$$(42\% \times 75\% \times 50\%^{10}) + (58\% \times 85\% \times 30\%^{11})$$

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

$$= 0,1575 + 0,1479$$
$$= \underline{0,3054}$$

Pour un terrain acquis au prix de 10 en 2020, le fonds bénéficie donc d'une dotation provisoire de :

$$0,3054 \times 10$$
$$= \underline{3,054}.$$

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%¹².

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

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 entièrement¹³ destiné à la vente avec emphytéose est de 50%¹⁴. Pour la location sociale, le taux de compensation est de 30 %¹⁵.

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 (...) ».

¹³ 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 (...) ».

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 terrains¹⁶.

¹⁶ 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 : 2¹⁷
- (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 acquéreurs¹⁸: 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 : 6¹⁹
- (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 :

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

²² 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 terrains²⁴.
- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes : 4²⁵
- (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 acquéreurs²⁶: 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 : 7²⁷

²³ 10 - 6 = 4.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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 :
 $0,441 \leq 0,495$ ($3\% \times 16,5$).

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

Recettes :

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

²⁸ 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.

²⁹ Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

³⁰ 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

³¹ 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^{er} 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^{er} 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'euros³² ? 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.

³² 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