



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

RM/pk

Commission des Finances et du Budget
et
Commission du Développement durable
et
**Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de
l'Economie solidaire**

Procès-verbal de la réunion du 14 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. de 10h00 à 11h15:

Cession des parts de l'Etat luxembourgeois dans Cargolux aux investisseurs du Qatar (suite aux demandes des groupes et sensibilité politiques DP, *déi gréng* et ADR)
2. à partir de 11h15 (seulement pour les membres de la Commission du Développement durable):

Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 24 octobre 2012 (10h30 et 14h00)
3. 6488 Projet de loi relatif à la construction d'un Lycée à Clervaux
- Désignation d'un rapporteur
4. 6493 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques
- Désignation d'un rapporteur
5. 6468 Projet de loi portant réhabilitation du Pont Adolphe à Luxembourg
- Rapporteur: Monsieur Lucien Clement
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
6. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. François Bausch, M. Eugène Berger, M. Fernand Boden, M. Lucien Clement, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, Mme Marie-Josée Frank, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Serge Urbany, membres de la Commission du Développement durable

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Robert Weber, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

M. Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures

Mme Sarah Khabirpour, du Ministère des Finances

Tom Weigerber, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, membre de la Commission du Développement durable
M. Jacques-Yves Henckes, membre de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission des Finances et du Budget
M. Fernand Boden, Président de la Commission du Développement durable
M. Alex Bodry, Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

*

1. Cession des parts de l'Etat luxembourgeois dans Cargolux aux investisseurs du Qatar (suite aux demandes des groupes et sensibilité politiques DP, déi gréng et ADR)

En sa qualité de représentant légal du groupe chinois HNA et pour éviter toute critique quant à un conflit d'intérêt, Monsieur Jacques-Yves Henckes renonce à assister à la présente réunion et quitte la salle. En sa qualité d'ancien membre du conseil d'administration de la SNCI, Monsieur Robert Weber annonce qu'il ne prendra pas part aux débats mais décide pourtant d'assister à la présente réunion.

*

Suite à un article publié dans la presse luxembourgeoise en date du 26 octobre dernier, les groupes et sensibilité politiques DP, *déi gréng* et ADR ont exprimé le souhait de s'entretenir avec Messieurs les Ministres Lux Frieden et Claude Wiseler au sujet de la cession à Qatar Airways des parts de l'Etat luxembourgeois dans Cargolux.

Après avoir d'emblée rappelé que la transaction en question a eu lieu dans un contexte différent du contexte actuel, Monsieur le Ministre des Finances évoque les difficultés auxquelles Cargolux a fait face depuis quelques années, difficultés qui ont notamment amené l'Etat luxembourgeois à lui accorder, en 2009, une garantie étatique exceptionnelle de 100 millions USD. A la même époque, Cargolux a également dû procéder à une augmentation de capital afin d'éponger ses pertes et de poursuivre son développement.

Par ailleurs, toujours en 2009 et suite à la faillite de SAirlines (groupe Swissair) actionnaire du groupe Cargolux, l'Etat luxembourgeois – en la personne de Monsieur le Ministre des Finances – a pris la décision de racheter les parts de cette société en portage, à savoir dans le seul et unique but de les revendre à un tiers dans les meilleurs délais. Ainsi, l'Etat luxembourgeois était depuis 2009 à la recherche d'un nouvel actionnaire en remplacement de SAirlines, dont il avait racheté les parts après sa liquidation.

Quant à ce nouvel actionnaire, l'objectif de l'Etat luxembourgeois était de trouver un partenaire industriel stratégique, et non pas un investisseur ayant pour seul but d'effectuer un placement financier. Eu égard aux difficultés économiques de Cargolux, l'investisseur se devait également de posséder une certaine solidité financière.

A ce stade, il est souligné que des discussions avaient cours entre Cargolux et Qatar Airways depuis des années. Il y avait de même des négociations entre Cargolux et d'autres investisseurs potentiels, mais celles-ci se trouvaient à un stade embryonnaire.

En février 2011, au cours d'une mission économique à visée globale dans la région du Moyen-Orient, en amont de laquelle il avait été informé des discussions en cours entre Cargolux et Qatar Airways, Monsieur le Ministre des Finances s'est entretenu avec le Premier Ministre du Qatar et une volonté de collaboration dans plusieurs domaines d'activités a alors émergé entre les deux pays.

Plus précisément, en ce qui concerne la transaction relative à Cargolux, les négociations ont été difficiles et ont rencontré deux points d'achoppement :

- d'une part, les Qataris ont proposé un prix de rachat trop bas aux yeux de Monsieur le Ministre des Finances
- d'autre part, ils souhaitaient investir par le biais d'une société financière, Qatar Holding.

Les négociations ont, sur ces deux points, évolué en faveur de l'Etat luxembourgeois et un accord de principe a pu être conclu. Comme c'est toujours le cas lorsqu'un accord de principe de ce type est conclu, celui-ci a, dans les semaines et les mois suivants, été discuté en détail et avalisé par les instances des deux sociétés concernées.

Quant au prix de rachat, les Qataris avaient fait une première offre à 100 millions USD, qui a finalement été revalorisée à 117,5 millions USD. Si d'aucuns sont d'avis que la vente aurait pu se négocier à un prix plus avantageux, Monsieur le Ministre des Finances rappelle que :

- il est très difficile voire impossible de fixer un prix objectif étant donné que la société Cargolux n'est pas cotée en bourse ;

- le prix de 117,5 millions USD est le corollaire d'une valorisation de Cargolux effectuée par une société fiduciaire ;
- Cargolux avait connu des difficultés majeures depuis quelques années ;
- par le biais de l'achat des actions de SAirlines et de leur revente à Qatar Airways, l'Etat a réalisé une plus-value de 2,5 millions USD.

Il faut en outre savoir que Qatar Airways souhaitait obtenir 35% des actions de Cargolux, afin de bénéficier d'une minorité de blocage. Or, les parts que possédait l'Etat luxembourgeois suite au rachat des actions de SAirlines ne suffisaient pas pour finaliser la transaction. Il a donc fallu trouver des parts supplémentaires.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre des Finances rappelle, qu'outre les actionnaires publics et parapublics (Etat, SNCI, BCEE et Luxair), Cargolux possédait deux actionnaires privés : BIP Investment Partners et Lux-Avantage. Or, la société BIP Investment Partners avait, dès 2009, exprimé le souhait de se retirer du capital de Cargolux et avait alors négocié un droit préférentiel de sortie, droit qu'elle a exercé lors de la conclusion de l'opération avec Qatar Airways. A noter que Lux-Avantage a, au même moment, également exprimé le souhait de se retirer du capital, aux mêmes conditions que la BIP Investment Partners.

S'il est donc vrai que certains actionnaires privés ont bénéficié d'un traitement plus favorable que les actionnaires publics qui sont restés dans le capital de Cargolux, Monsieur le Ministre précise que cette transaction est complètement légale, et par ailleurs très courante dans ce type de négociations. Il informe en outre que cette transaction très complexe a été conduite par le biais d'un contrat fiduciaire mis en place par la banque ING.

Au terme de cette intervention, Monsieur le Ministre des Finances se propose de mettre à la disposition des membres de la Chambre des Députés une copie de plusieurs documents, à savoir le contrat fiduciaire passé via ING, le *Memorandum of Understanding* ainsi qu'une présentation de l'opération à destination du comité de direction de Luxair. Si, dans un souci de transparence, il souhaite faire distribuer une copie de ces trois documents aux personnes présentes, il fait valoir que ceux-ci contiennent des clauses de confidentialité et demande donc qu'ils ne soient pas annexés au présent procès-verbal. Afin de ne pas se voir reprocher d'avoir rendu publics des documents qui n'auraient pas dû l'être, Monsieur Michel Wolter refuse de prendre la décision de distribuer ces copies et propose de charger Monsieur le Président de la Chambre des Députés, ensemble avec les membres de la Conférence des Présidents, de déterminer sous quelle forme ces documents devraient être distribués aux Députés. Suite à l'insistance de plusieurs personnes présentes, Monsieur le Ministre décide de prendre personnellement la responsabilité de distribuer une copie de ces trois documents. Dans ce même contexte, un membre de la Commission du Développement durable regrette que d'autres documents, dont notamment le *shareholders agreement* qui aurait permis d'avoir une image globale de la situation, ne soient pas diffusés.

Au cours de l'échange de vues subséquent, il apparaît que les membres de la Chambre des Députés souhaitent s'entretenir, avec les responsables gouvernementaux, de deux questions essentielles :

- la stratégie du Gouvernement lors de la recherche d'un nouveau partenaire pour Cargolux et, d'une manière plus générale, sa stratégie concernant l'aviation au Luxembourg. Faute de temps nécessaire et étant donné que ce point figure à l'ordre du jour des discussions en séance publique du 15 novembre 2012, cette première question ne sera traitée que de manière relativement succincte au cours de la présente réunion ;

- les détails de la transaction ayant abouti à la vente des parts de l'Etat luxembourgeois dans Cargolux à Qatar Airways. Pour des raisons de transparence, Monsieur le Ministre des Finances exprime le souhait de répondre à toutes les questions qui lui seront posées au cours de la présente réunion.

*

Quant à la stratégie, il est rappelé que la Chambre des Députés a été informée au sujet de la prise de participation de Qatar Airways dans le capital de Cargolux immédiatement après la transaction. En effet, une réunion jointe impliquant la Commission des Finances et du Budget, la Commission du Développement durable et la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a été convoquée en date du 10 juin 2011. Lors de cette réunion, les réflexions stratégiques ainsi que les orientations du Gouvernement ayant abouti à ladite transaction ont été évoquées. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures détaille les différentes options stratégiques qui se détachaient avant la conclusion du contrat avec Qatar Airways :

- la première option était celle du « *stand alone* ». Cette option a été écartée relativement rapidement, étant donné qu'en regard à la conjoncture, un regroupement stratégique semblait plus judicieux ;
- la seconde option était celle de s'associer à une société similaire à Cargolux, c'est-à-dire à une société « *full fret* » ;
- la troisième option était celle de s'allier à une société complémentaire, comme par exemple une société de distribution ou encore une compagnie aérienne de transports passagers.

Les avantages et les inconvénients de ces différentes options ont été analysés pour Cargolux par le cabinet de conseil McKinsey & Company. Ces analyses ont été guidées par la possibilité de créer des synergies et par la recherche d'une complémentarité, aussi bien au niveau du réseau et qu'au niveau des destinations. Or, il s'avère que Qatar Airways dispose d'une activité « passagers » très développée, mais une activité « fret » sensiblement plus restreinte. Il s'ensuit que les deux compagnies ont pu établir un plan de coopération commerciale, visant notamment à renforcer leurs hubs respectifs à Luxembourg et à Doha. A ce jour, l'évolution conjoncturelle difficile du marché cargo a eu pour conséquence que seule une partie de ce plan de coopération a été mise en œuvre. Si la stratégie de coopération retenue semble, sur le papier, ne comporter que des avantages, les problèmes rencontrés dans la pratique nécessitent une modification de la stratégie, modification qui devra obligatoirement être adoptée et appliquée de manière commune par tous les actionnaires.

*

Quant aux détails de la transaction, il peut être retenu ce qui suit de l'échange de vues afférent :

- suite aux explications fournies par Messieurs les Ministres, il est tout d'abord reconnu qu'aucun reproche ne peut être formulé quant à la légalité de l'opération de cession des actions de Cargolux, mais plusieurs intervenants déclarent ne pas avoir été convaincus par l'approche retenue par le Gouvernement ;
- d'une manière générale et avant de répondre aux différentes questions ponctuelles qui lui sont posées, Monsieur le Ministre des Finances souhaite mettre en exergue la différence de perspective entre la situation qui prévalait en février 2011 au moment de la conclusion de la transaction et celle qui prévaut aujourd'hui. S'il reconnaît que toutes les

questions que se pose la Chambre des Députés sont justifiées, il insiste pour que celles-ci soient appréhendées à la lumière de la situation de l'époque, et non pas à la lumière de la situation actuelle, où les relations entre Qatar Airways et les autres actionnaires de Cargolux sont tendues ;

- plusieurs questions sont posées concernant les offres qui ont pu être faites par d'autres investisseurs potentiels, parallèlement à Qatar Airways, pour le rachat des titres de Cargolux à l'Etat luxembourgeois. Les membres de la Chambre des Députés souhaitent avoir des détails sur les négociations avec ces autres investisseurs potentiels et sur les raisons pour lesquelles leurs offres respectives n'ont pas été retenues, en faisant notamment référence à une offre de 175 millions USD bien supérieure aux 117,5 millions de Qatar Airways. Ils demandent en outre à être informés sur les allégations de la presse selon lesquelles le Conseil d'administration de Cargolux aurait mené des négociations parallèles avec d'autres partenaires potentiels et aurait émis une nette préférence pour un investisseur autre que Qatar Airways.

Monsieur le Ministre des Finances répète, comme déjà mentionné ci-avant, que la piste du Qatar avait été envisagée depuis longtemps par le Conseil d'administration de Cargolux, mais n'avait pas abouti étant donné qu'aucun accord n'avait été trouvé au niveau du prix de rachat. Il était donc à ce stade plus que logique que des offres alternatives soient examinées.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre dit avoir été informé de deux offres écrites, la première provenant du groupe chinois HNA et la seconde émanant d'un fonds d'investissements. Cependant, il déclare ne pas avoir été mis au courant de négociations intensives et détaillées avec ces deux partenaires potentiels. Il affirme en outre n'avoir jamais vu de document dans lequel le groupe HNA aurait proposé 175 millions USD pour le rachat de la participation de l'Etat luxembourgeois dans Cargolux et ne pas avoir privilégié le Qatar par rapport à d'autres offres concurrentes.

Pour finir, Monsieur le Ministre confirme l'existence de divergences d'opinions entre les différents actionnaires de Cargolux quant au choix d'un nouvel investisseur. Il rappelle cependant que les actions ont été vendues par l'Etat luxembourgeois et qu'il revenait donc à lui seul de décider à qui ces actions devaient être cédées ;

- un membre de la Commission du Développement durable rappelle que la convention de portage est, en droit des sociétés, une convention juridique par laquelle un donneur d'ordre remet des titres d'une société à un porteur, sous la condition que ce dernier s'engage à les revendre, à une époque et dans des conditions prévues dans la convention, à un tiers désigné dans la convention. Dans ce contexte, il souhaiterait obtenir des détails concernant la relation entre le contrat de portage conclu en 2009 et les négociations avec Qatar Holding qui ont, selon toute vraisemblance, débuté très rapidement après que l'Etat luxembourgeois ait racheté les parts de SAirlines. Il se demande notamment si la convention de portage était une convention de portage au sens juridique du terme et, le cas échéant, si le donneur d'ordre était Qatar Airways ou toute autre entité qatarie en relation avec le Gouvernement luxembourgeois déjà à cette époque.

Messieurs les Ministres attestent qu'en 2009, à l'époque du rachat des actions de SAirlines, ni Qatar Airways ni l'Etat du Qatar ni l'émir du Qatar n'était le donneur d'ordre et qu'à ce moment-là, le Luxembourg n'avait aucun contact avec l'émirat. L'Etat a réalisé cette transaction de manière urgente afin d'éviter que Cargolux ne se retrouve face à des difficultés majeures qui auraient pu mener à sa faillite. En ce sens, le contrat de portage n'était pas un contrat de portage au sens classique du terme, étant donné qu'il ne reflétait aucun engagement vis-à-vis d'un donneur d'ordre, mais seulement une volonté politique de l'Etat et une stipulation de sa part de conserver les actions de Cargolux pour une durée non définie mais pas illimitée, afin de pouvoir les revendre à un moment opportun à un actionnaire stratégique. A noter dans ce contexte que les autorités

luxembourgeoises ont alors été en contact avec la Commission européenne afin de s'assurer que cette transaction ne puisse pas être considérée comme une aide de l'Etat ;

- Monsieur le Ministre des Finances donne à considérer que, préalablement à sa mission économique au Moyen-Orient, il s'est entretenu avec les ministres concernés par le dossier Cargolux, à savoir Monsieur le Premier Ministre, ainsi que les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Transports. Il a alors été convenu de l'opportunité de poursuivre les négociations avec le Qatar. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre des Finances précise que l'achat ou la vente de participations de l'Etat relève de sa compétence exclusive, et cela sur base de l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères. Ainsi, bien que le Gouvernement ait été informé des intentions de Monsieur le Ministre, ce dernier n'a pas eu besoin de l'accord préalable du Gouvernement en Conseil. Monsieur le Ministre des Finances a négocié seul le moment venu et a seul abouti à la conclusion d'un accord de principe, ceci dans des conditions difficiles et après plusieurs années de blocage et de recherche vaine d'un partenaire ;
- concernant les négociations qui se sont déroulées à Doha, elles ont eu lieu en la seule présence de S.A.R le Grand-Duc héritier, de Me Albert Wildgen et de Monsieur le Ministre des Finances. Ces négociations ont abouti à la conclusion d'un accord de principe oral se limitant, comme son nom l'indique, à poser les grandes lignes de la transaction. Les détails de la transaction n'ont alors pas été abordés, mais ont été discutés par la suite en présence des avocats de toutes les parties. L'accord de principe oral a donc été transposé en accord juridique écrit qui n'a pris ses effets que lorsqu'il a recueilli les signatures respectives de tous les actionnaires de Cargolux ;
- les conseils d'administration des trois actionnaires publics de Cargolux (BCEE, SNCI, Luxair) ont été informés après la conclusion de l'accord de principe. Ils ont approuvé la transaction et n'ont émis aucune objection ni quant au prix de vente des actions de l'Etat luxembourgeois à Qatar Airways, ni quant au droit de sortie préférentiel obtenu par les actionnaires privés. Monsieur le Ministre des Finances s'empresse de préciser que l'Etat n'a en aucune manière exercé de pression pour que la BCEE, la SNCI et Luxair acceptent les conditions de la transaction ;
- lors des négociations entre l'Etat luxembourgeois et Qatar Airways, les discussions n'ont pas porté sur les garanties au niveau de l'emploi. Cependant, étant donné que le but du rapprochement entre Qatar Airways et Cargolux était un renforcement commun des deux sociétés, la question semblait superfétatoire ;
- pour ce qui est du modèle social luxembourgeois, Monsieur le Ministre des Finances déclare ne pas avoir reçu de garanties écrites quant à sa préservation. Le modèle social luxembourgeois n'a pourtant pas été explicitement remis en cause et la présence de représentants du personnel au sein du Conseil d'administration de Cargolux n'a soulevé aucune opposition de la part de Qatar Airways. Il faut, dans ce contexte, rappeler que, d'une manière générale, les Qataris ont une mentalité « européenne » dans les négociations car, de par leurs nombreux investissements dans l'Union, ils connaissent parfaitement le modèle social européen ;
- Me Albert Wildgen était présent au Qatar lors des négociations, en sa qualité d'accompagnateur du Grand-Duc héritier et non pas en celle d'administrateur des biens du Grand-Duc ; il n'avait aucune fonction dans les négociations. D'après les informations de Monsieur le Ministre des Finances, il n'existait aucune relation préalable entre Me Albert Wildgen et les Qataris. Si Me Albert Wildgen a été nommé président du Conseil d'administration de Cargolux, c'est simplement parce qu'il a trouvé l'approbation de tous les actionnaires de Cargolux, dont les Qataris, qui l'avaient rencontré lors du voyage à Doha ;

- Monsieur le Ministre des Finances écarte l'hypothèse d'une négociation globale qui aurait inclus, outre l'accord conclu entre Qatar Airways et Cargolux, également des accords concernant la Dexia-BIL ou la KBL. Si son déplacement dans la région du Moyen-Orient avait effectivement pour objectif la promotion du Grand-Duché en général et de la place financière en particulier et que les responsables qataris ont alors de fait exprimé un intérêt pour un investissement futur sur la place financière, les discussions n'ont absolument pas porté sur les dossiers Dexia-BIL ou KBL.

2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 24 octobre 2012 (10h30 et 14h00)

Ce point n'a pas été abordé.

3. 6488 Projet de loi relatif à la construction d'un Lycée à Clervaux

Ce point n'a pas été abordé.

4. 6493 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

Ce point n'a pas été abordé.

5. 6468 Projet de loi portant réhabilitation du Pont Adolphe à Luxembourg

Ce point n'a pas été abordé.

6. Divers

Ce point n'a pas été abordé.

Luxembourg, le 11 janvier 2013

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
Michel Wolter

Le Président de la Commission du
Développement durable,

Fernand Boden

Le Président de la Commission de
l'Economie, du Commerce extérieur et de
l'Economie solidaire,
Alex Bodry