

**Objet : Projet de loi n°6916 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » et projets de trois règlements grand-ducaux d'exécution. (4552CCH)**

*Saisine : Ministre du Logement  
(18 novembre 2015)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

Le projet de loi sous avis a pour objet de réorganiser l'établissement public dit « Fonds du Logement »<sup>1</sup> par la création d'une nouvelle loi qui remplacera les articles 54 à 65, composant le chapitre 6, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (ci-après la « Loi modifiée du 25 février 1979 »).

Il est accompagné de trois projets de règlements grand-ducaux d'exécution, à savoir :

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

### **Résumé synthétique**

Le projet de loi ainsi que les trois projets de règlements grand-ducaux d'exécution sous avis visent la réorganisation de l'établissement public dit « Fonds du Logement », rendue nécessaire, d'une part, par les adaptations législatives au cours des dernières années, sans toutefois de revue globale et, d'autre part, par une situation sur le marché du logement qui se caractérise par un décalage toujours plus important entre l'offre et la demande.

Afin que le Fonds du Logement, qui conserve sa forme d'établissement public, soit en mesure de développer davantage ses activités, la réforme sous avis propose une révision de son organisation et de son fonctionnement : recentrage de ses missions, financement conforme aux règles européennes, nouvelles règles en matière de comptabilité, de gestion et de gouvernance, renforcement du contrôle de l'Etat et abolition des exemptions (i) de droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque, d'une part, et (ii) d'impôts, d'autre part.

D'un point de vue financier, la réforme sous avis impactera directement les recettes et les dépenses de l'Etat, mais également de façon indirecte, en engendrant un accroissement des activités du Fonds du Logement (le coût de fonctionnement et les aides

<sup>1</sup> Comme elle l'expliquera dans la suite de son avis, la Chambre de Commerce estime que le terme « Fonds du Logement » ne doit pas être utilisé dans le titre. Toutefois, dans un souci de clarté, elle utilisera, comme les auteurs de la réforme sous avis, la dénomination « Fonds du Logement ».

étant fonction de l'ampleur de ses activités). Par conséquent, le résultat global est difficilement appréhendable.

Si elle partage amplement la vue du Gouvernement quant à la nécessité de réformer le Fonds du Logement, la Chambre de Commerce émet certaines critiques sur sa mise en œuvre.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce estime que le titre du projet de loi doit être amendé puisqu'il prévoit la réorganisation de l'établissement public dit « Fonds du Logement » qui n'existe pas (encore) d'un point de vue légal bien qu'il soit de coutume de se référer au « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » (désignation actuelle selon la loi en vigueur, à savoir la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement) par la désignation « Fonds du Logement ».

Ensuite, la Chambre de Commerce espère que le projet de loi sous avis permettra d'atteindre les objectifs visés. La Chambre de Commerce rappelle que la précédente tentative de réforme, à savoir le projet de loi n°6510 ayant pour objet d'autoriser la constitution de deux « Sociétés Nationales » sous une forme relativement similaire à la société anonyme, n'a pas abouti.

En outre, les efforts doivent être poursuivis, voire accélérés, afin que l'écart entre l'offre et la demande sur le marché du logement puisse enfin se résorber, la seule réforme du Fonds du Logement ne suffisant pas. Jusqu'à présent, les mesures visant à soutenir la demande n'ont pas eu les bénéfices escomptés. De par sa nature multidimensionnelle, la problématique du logement au Luxembourg demande des réponses diverses et variées. Par conséquent, la Chambre de Commerce souhaiterait que soient favorisées les collaborations avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché pour générer des synergies et une meilleure efficacité afin d'augmenter l'offre de logements de manière plus rapide, alors que l'évolution démographique reste soutenue et exerce une pression importante sur la demande de logements.

La Chambre de Commerce estime, par ailleurs, que des actions ciblées et concrètes nécessitent que la notion de logement « social » soit définie, ce qui n'est pas le cas actuellement, et que les besoins en logements locatifs subventionnés soient connus, or les estimations varient substantiellement selon les différents acteurs.

S'agissant du contenu de la réforme en elle-même, la Chambre de Commerce salue le recentrage des missions du Fonds du Logement sur, d'une part, la mise en location de logements sociaux et, d'autre part, la cession de logements à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au logement.

Quant à la gestion et la gouvernance de l'établissement public, la direction du Fonds du Logement sera dorénavant assurée par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints, et l'actuel comité-directeur sera transformé en un Conseil d'administration, composé de 13 membres, un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol) venant compléter cet organe, ce que la Chambre de Commerce salue vu que cela devrait permettre d'améliorer et d'accroître la collaboration et les échanges avec les administrations locales. Ses membres seront nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Le projet de loi sous avis prévoit en outre la désignation, par le Ministre ayant le logement dans ses attributions, d'un commissaire du Gouvernement, disposant d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillant le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec

l'Etat, ce que la Chambre de Commerce regrette et trouve superfétatoire au vu des contrôles déjà prévus, telle que la soumission de certaines décisions du Conseil d'administration à l'approbation du Ministre. La Chambre de Commerce s'interroge donc quant à la réelle « autonomie administrative », invoquée dans le projet de loi, dont dispose le Fonds du Logement et craint que ces supervisions démultipliées ne ralentissent de manière significative ses activités.

En raison de ces changements organisationnels et fonctionnels, les indemnités et jetons de présence des membres du Conseil d'administration sont revus à la baisse par rapport à ce qui prévaut actuellement pour les membres du comité-directeur, la justification étant une charge de travail moindre. La Chambre de Commerce craint cependant que cette baisse annoncée de la charge de travail ne se transcrive pas dans la réalité, au vu des missions attribuées au Conseil d'administration, et s'interroge sur les écarts importants constatés entre les indemnités et les jetons alloués, d'une part, aux membres du Conseil d'administration et, d'autre part, au commissaire du Gouvernement, ce dernier n'ayant qu'une voix consultative. Elle estime qu'un état des lieux des indemnités des participants aux divers conseils, comités et commissions dans le paysage administratif devrait être réalisé, et ce afin de tendre vers une harmonisation et une transparence accrues.

Afin que le financement du Fonds du Logement par l'Etat soit conforme aux règles européennes en matière d'aides d'Etat, le projet de loi sous avis prévoit un changement de paradigme en remplaçant la dotation budgétaire annuelle par une compensation de service public relative à l'activité de service d'intérêt économique général, à savoir le logement subventionné. Cette compensation de service public sera divisée en deux parties : une dotation couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains, d'une part, et une compensation des déficits d'exploitation, qui comprendra une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente ainsi qu'un éventuel déficit de l'activité de location, d'autre part. Le Fonds du Logement devra donc désormais tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui, à leur tour, doivent être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente, ce dont la Chambre de Commerce se félicite. Elle s'inquiète toutefois de l'absence de mécanismes incitant le Fonds du Logement à atteindre certains objectifs ou à viser une plus grande efficacité opérationnelle, puisque les déficits sont compensés intégralement et de manière inconditionnelle.

En termes de droits exclusifs et spéciaux octroyés au Fonds du Logement, le projet de loi sous avis prévoit l'abolition, pour le Fonds du Logement seulement, de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et d'impôts dont bénéficient actuellement tous les promoteurs publics qui effectuent des acquisitions immobilières dans le cadre des objectifs de la Loi modifiée du 25 février 1979. La Chambre de Commerce s'interroge cependant quant à cette différence de traitement entre les différents promoteurs publics. Pour ce qui est de son droit de préemption, et afin de contrer toute velléité de plus-values ou de spéculation immobilière dans le cas de la revente de logements subventionnés, la Chambre de Commerce demande que les modalités du calcul du prix de rachat soient convenues dans l'acte de vente avec emphytéose conclu avec le propriétaire.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

### **Appréciation générale de la réforme**

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de directive	n.a
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	- <sup>2</sup>
Développement durable	0

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

### **Contexte**

Au cours des dernières années, malgré le fait que les autorités publiques aient mis en œuvre des mesures d'encadrement et des programmes en matière de logement, un pacte logement, des aides individuelles et des aides à la construction d'ensembles de logements, elles ne sont pas parvenues à endiguer, ou à modérer significativement, la hausse des prix sur le marché immobilier, avec pour conséquence, un accès difficile, pour une couche de la population de plus en plus large, à un logement décent sur le marché immobilier traditionnel, qui est devenu financièrement inabordable ou va de pair avec un risque élevé de surendettement.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que la politique mise en œuvre par le Gouvernement au cours des dernières années n'a pas engendré tous les bénéfices escomptés du fait qu'il s'agit d'une politique très largement orientée en faveur de la seule demande, sans garantie que l'offre de logements suive au même rythme. Le Gouvernement devrait par conséquent adopter une politique volontariste de soutien de l'offre, impliquant davantage les promoteurs privés, le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être. La mise à disposition de logements à un prix/loyer socialement juste, offerts aux ménages vulnérables par le biais de promoteurs publics, dont le Fonds du Logement, vise justement à réduire l'écart offre/demande.

La loi du 23 décembre 1972 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1973 institua un fonds spécial dénommé « **Fonds pour le logement social** » et lui confia pour mission « le financement des opérations réalisées dans l'intérêt du développement de la construction collective à coût modéré ».

Par la suite, a été adoptée la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement dans le but de promouvoir l'accès à la propriété immobilière des personnes à revenu modeste, la viabilisation de terrains à bâtir, la construction d'ensembles de logements à coût modéré, l'assainissement de logements anciens et la création de logements locatifs publics.

---

<sup>2</sup> A court terme, l'accroissement des activités du Fonds du Logement aura un impact négatif sur les finances publiques, sachant que le coût de fonctionnement, les dotations, la compensation de service public et les aides sont directement fonction de l'ampleur de ses activités. L'accent mis sur le contrôle, la gouvernance et la transparence devraient toutefois, à moyen et long termes, accroître l'efficacité du Fonds du Logement, ce qui irait de pair avec un meilleur emploi des ressources publiques, selon les auteurs.

Une des mesures prises pour atteindre ces objectifs fut la création d'un établissement public dénommé « **Fonds pour le logement à coût modéré** » dont les missions étaient, notamment, l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Cet établissement public était destiné à suppléer les promoteurs publics et privés dans les activités qu'ils ne pouvaient pas réaliser<sup>3</sup>.

En vue du financement de ses activités, le Fonds pour le logement à coût modéré se vit accorder, d'une part, une dotation budgétaire, qui avait pour objectif de constituer un capital de roulement pour les logements locatifs ainsi que pour la constitution de réserves foncières, et d'autre part, l'autorisation de contracter des emprunts auprès des banques sous la garantie de l'Etat. Les montants de la dotation ainsi que du crédit garanti par l'Etat furent adaptés à la hausse par la suite.

La loi du 23 juillet 1983<sup>4</sup> désigna le Fonds pour le logement à coût modéré, notamment, comme promoteur public pouvant bénéficier des aides prévues par la Loi modifiée du 25 février 1979. Elle prévoyait par conséquent une liste des actes à soumettre à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions<sup>5</sup>.

C'est par la loi du 8 novembre 2002<sup>6</sup> que le « Fonds pour le logement à coût modéré » fut renommé en « **Fonds pour le développement du logement et de l'habitat** », afin, selon le législateur, de mieux refléter l'ensemble de ses missions, à savoir :

- réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que construire des logements destinés à la vente et/ou à la location ;
- constituer des réserves foncières ainsi que des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération ;
- créer de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie ;
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique ;
- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir ;
- promouvoir la vente des logements sur base d'un bail emphytéotique ; et
- agrandir le parc public de logements locatifs.

Afin de suppléer au manque de réserves foncières, la loi du 22 octobre 2008<sup>7</sup>, dite « Pacte logement », octroya un droit de préemption, en fonction de la situation des terrains,

---

<sup>3</sup> Tel que la construction de logements sur des terrains pollués, à dépolluer avant le commencement du projet et qui en augmente donc fortement son coût.

<sup>4</sup> Loi du 23 juillet 1983 ayant pour objet 1) de modifier la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement 2) de modifier la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché (Mémorial A n°58 du 28 juillet 1983).

<sup>5</sup> A savoir : les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits mobiliers et immobiliers du fonds, les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèques, le partage des biens immobiliers indivis, si la valeur des biens excède la somme d'un million de francs ; l'acquisition d'immeubles ; le placement de la fortune du fonds ; les budgets et comptes annuels ; l'engagement du personnel.

<sup>6</sup> Loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (Mémorial A n°127 du 28 novembre 2002).

<sup>7</sup> Loi du 22 octobre 2008 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. Modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs ; b) de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier ; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé « Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall » ; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil (Mémorial A n°159 du 27 octobre 2008).

aux communes, à l'Etat ainsi qu'au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, et s'appliquant, sauf exceptions, à toute aliénation à titre onéreux. Le Pacte logement adapta à nouveau la liste des missions du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat afin de tenir compte des nouvelles dispositions concernant la constitution de zones de réserves foncières, de favoriser le recours aux droits d'emphytéose et de superficie, ainsi que d'accroître sa contribution à la gestion du parc public de logements locatifs. Enfin, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat se vit autoriser à détenir des participations financières dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

Ces changements législatifs successifs, sans refonte complète, ainsi que la volonté de dynamiser la création de logements sociaux poussa le Gouvernement à commanditer une évaluation<sup>8</sup> des activités du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat. Les constats et recommandations de cet audit, les observations du réviseur d'entreprise chargé du contrôle des comptes, le rapport de la Cour des Comptes relatif au contrôle de la gestion financière ont mis en évidence, selon les auteurs du projet de loi, la nécessité d'une réforme de l'organisation, du fonctionnement et des pratiques dudit Fonds.

### **Faits saillants de la réforme**

Alors que certains points de la législation actuelle afférente au Fonds du Logement sont conservés par le projet de loi sous avis, la réforme proposée remanie en profondeur certaines dispositions.

#### **La réforme prévoit de conserver :**

##### **- Sa forme**

Le maintien de la forme de l'établissement public pour le Fonds du Logement plutôt que sa transformation en un service ou un département ministériel, ou encore en une administration, est justifié par les auteurs de la réforme sous avis. En effet, les activités du Fonds du Logement consistant à offrir des biens ou des services sur un marché, le choix d'une entité dotée d'une personnalité juridique distincte de l'Etat permet :

- une délimitation plus nette entre le patrimoine affecté aux activités du Fonds du Logement et le patrimoine de l'Etat ;
- une transparence accrue des relations financières entre l'Etat et le Fonds du Logement ;
- l'engagement des collaborateurs par un contrat soumis au Code du Travail ;
- la possibilité, afin d'assurer une certaine flexibilité, que le Fonds du Logement soit géré dans les formes et les modalités du droit privé.

Toutefois, un contrôle étatique important est prévu, et sera décrit ci-après.

---

<sup>8</sup> Le Ministère du Logement mandata, en décembre 2014, un cabinet de consultance d'un audit organisationnel et fonctionnel du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

## **La réforme prévoit de modifier :**

### **1. Ses missions principales**

Alors qu'actuellement les missions du Fonds du Logement sont générales et au nombre de sept, le projet de loi sous avis prévoit qu'il se recentre dorénavant sur deux missions principales :

- la mise en location de logements sociaux soit à des personnes physiques éligibles, soit à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre et dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population (exemple des ASBL) ;
- la cession de logements par vente, bail emphytéotique, ou une combinaison des deux, à des personnes remplissant les conditions pour bénéficier des aides individuelles au logement.

Afin de garantir une certaine mixité sociale, le Fonds du Logement peut, mais seulement à titre accessoire, acquérir, créer, rénover, aliéner, donner à bail ou céder des surfaces ayant une destination commerciale, sociale ou professionnelle, de même que des logements non subventionnés.

### **2. La prise en compte des règles européennes**

Selon l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG)<sup>9</sup>, les compensations de service public (décrite dans le point suivant) doivent toutefois remplir quatre critères<sup>10</sup> afin de ne pas être considérées comme des aides d'Etat prohibées :

- 1) L'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies.
- 2) Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation de service public doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle ne comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes<sup>11</sup>.
- 3) La compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou une partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives, ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

---

<sup>9</sup> Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées, ou seulement à des conditions moins satisfaisantes, par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. Pour cette raison, l'article 106, paragraphe 2, du TFUE permet, sous certaines conditions, de faire exception aux règles pour les entreprises chargées d'un SIEG.

<sup>10</sup> Ces quatre critères ont été retenus par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003 (Se référer à l'exposé des motifs, page 8).

<sup>11</sup> La compensation par un Etat membre des pertes subies par une entreprise sans que les paramètres d'une telle compensation aient été préalablement établis, lorsqu'il s'avère *a posteriori* que l'exploitation de certains services dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été économiquement viable, constitue une intervention financière qui relève de la notion d'aide d'Etat.

- 4) Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transports afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encouru pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives, ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

Toutefois, la décision 2012/21/UE<sup>12</sup> indique les conditions auxquelles des compensations de service public versées à une entreprise chargée d'un SIEG ne remplissant pas les quatre conditions susmentionnées, et constituant de ce fait des aides, sont néanmoins considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Dans un souci de prudence, les auteurs du projet de loi sous avis jugent indispensable de remplir les conditions de cette décision 2012/21/UE.

Bien que la décision 2012/21/UE ne s'applique que si la période pendant laquelle l'entreprise est chargée de la gestion du SIEG ne dépasse pas dix ans, elle prévoit cependant une exception à cette règle si le prestataire de service doit consentir un investissement important, qui doit être amorti sur une plus longue période, et cite en exemple le logement social<sup>13</sup>. La décision exige toutefois que la durée pour laquelle le service d'intérêt économique général est confié à l'entreprise concernée soit mentionnée (dans ce cas, 99 ans), ainsi qu'un certain nombre de mentions, telles que :

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

Les mécanismes de compensation, ainsi que les paramètres de calcul et de révision de celle-ci sont fixés par un règlement grand-ducal, analysé ci-après.

### 3. Son financement par l'Etat

Afin que le financement du Fonds du Logement par l'Etat soit conforme avec les règles européennes susmentionnées, le projet de loi sous avis prévoit un changement de paradigme en remplaçant la dotation budgétaire annuelle par une compensation de service public.

La compensation de service public comportera deux éléments :

1. des dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains ou de la soulte à régler par le Fonds du Logement en cas d'échange ;

---

<sup>12</sup> Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

<sup>13</sup> Considérant (12).



2. une compensation des déficits d'exploitation, qui comprend :

- une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de vente ;
- une compensation couvrant un éventuel déficit de l'activité de location.

Cette distinction se justifie, d'une part, en raison de la grande volatilité, d'une année à l'autre, des montants employés à l'acquisition de terrains qui rend difficile l'octroi d'avances provisionnelles en cours d'année, ainsi qu'en raison des montants importants à régler lors de l'achat d'un terrain, et auxquels ne correspond aucune recette à court terme. Le projet sous avis prévoit donc de régler au Fonds du Logement des montants provisionnels au moment de l'acquisition.

D'autre part, la distinction s'explique par le souci d'éviter une surcompensation. Selon la législation européenne, ne peut en effet faire l'objet d'une compensation que la part des terrains relative à l'activité de service d'intérêt économique général (SIEG). Or, les terrains sont généralement acquis avant qu'il n'existe un projet concret. La réforme sous avis propose donc de régler au Fonds du Logement une avance, calculée en fonction des moyennes des trois années précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition, la régularisation intervenant au moment où les données concernant le projet seront connues. Des avances spécifiques seront réglées pour chaque terrain au moment de l'acquisition.

**La compensation de service public sous forme de dotations couvrant une partie du prix d'acquisition de terrains** ne touche que la part ne faisant pas l'objet d'une aide. En effet, l'acquisition de terrains par des promoteurs publics donne déjà lieu à des aides conformément à la Loi modifiée du 25 février 1979, qui s'élèvent à 70% du prix d'acquisition pour la part de terrain correspondant aux logements destinés à la location sociale, et à 50% pour ceux destinés à être cédés à des acquéreurs éligibles aux aides individuelles en matière de logement (telles que les primes de construction, les primes d'acquisition, etc.).

Il convient donc de compenser le Fonds du Logement de la différence de 50% en cas de logements destinés à la vente, car la part de terrain est cédée par emphytéose en contrepartie d'une redevance assez symbolique qui s'élève à 210 EUR par an pour les appartements et à 420 EUR par an pour les maisons. Actuellement, cette compensation est intégrée dans les dotations annuelles, mais ce système manque, selon les auteurs de la réforme, de transparence.

Le calcul de la compensation pour dépenses d'investissement en terrains ne tenant pas compte de ces redevances emphytéotiques, elles seront intégrées lors de la détermination de la compensation couvrant un potentiel déficit d'exploitation, et ce afin d'éviter toute surcompensation. Ces redevances combleront donc le déficit ou seront versées à l'Etat en cas de bénéfice de l'activité de vente.

Pour la part de terrain correspondant à la location sociale, 30% ne sont pas couverts par l'aide à l'acquisition du terrain et les loyers (fixés en fonction de la surface habitable, en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant) ne permettent pas de combler cette différence, et des coûts substantiels de gestion, de maintenance et, le cas échéant, de rénovation, sont en outre à charge du Fonds du Logement. Afin, à nouveau d'éviter une surcompensation, le Fonds du Logement rétrocédera à l'Etat les loyers provenant de l'activité de location sociale, si celle-ci est bénéficiaire.

La **compensation des déficits d'exploitation** sera calculée sur base de la différence entre les coûts et les recettes.

#### 4. Les règles en termes de comptabilité

En vue de se conformer à la législation européenne, et afin de pouvoir évaluer son efficience dans ses différentes activités, le Fonds du Logement doit désormais tenir des comptes séparés pour l'activité subventionnée et l'activité non subventionnée, qui, à leur tour, doivent être séparés pour l'activité de location et pour l'activité de vente.

#### 5. Ses organes de gestion et de contrôle

L'actuel comité-directeur sera transformé en un **Conseil d'administration**, composé de 13 membres. Ses membres seront nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, et ce contrairement au mandat des membres du comité-directeur qui ne sont pas limités.

Le futur Conseil d'administration comprendra les mêmes membres que l'actuel comité-directeur mais sera complété avec, d'une part, un représentant du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol) afin d'améliorer et d'accroître la collaboration et les échanges avec les administrations locales et, d'autre part, un commissaire du Gouvernement.

En outre, la **direction** du Fonds du Logement ne sera plus assurée par le président du Conseil d'administration, mais par un directeur, assisté de deux directeurs-adjoints.

#### 6. Le contrôle de l'Etat<sup>14</sup>

Le souhait étant d'accroître le contrôle de l'Etat sur le Fonds du Logement, le projet de loi sous avis prévoit la désignation, par le Ministre ayant le logement dans ses attributions, d'un commissaire du Gouvernement, disposant d'un droit d'information et de contrôle sur l'établissement public ainsi que sur sa gestion technique, administrative et financière et surveillant le respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat. En cas de divergences de vues entre le Conseil d'administration et le Ministre ayant le logement dans ses attributions, le point de vue du Ministre prime en toute circonstance.

En outre, la tutelle d'approbation du Ministre ayant le logement dans ses attributions reste d'application.

#### 7. Le plafond des prêts contractés sous la garantie de l'Etat

Selon l'exposé des motifs, en vue de permettre au Fonds du Logement d'exercer ses missions avec efficience, et de créer encore davantage de logements destinés à la location, l'Etat pourra dorénavant garantir des prêts contractés par le Fonds du Logement jusqu'à hauteur de 60 millions EUR, la limite de la garantie d'Etat étant fixée actuellement à 25 millions EUR.

---

<sup>14</sup> Ces mécanismes de contrôle feraient que le Fonds du Logement pourra être considéré comme une entité « *quasi in-house* » conformément à la jurisprudence Teckal (Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 18 novembre 1999, *Teckal*, C-107/98, point 51). Lorsque les conditions de l'exception *Teckal* sont remplies, l'autorité peut attribuer des marchés à l'entité contrôlée sans être tenue de respecter les règles en matière de marchés publics.

## 8. L'exemption de droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et d'impôts

L'article 66-1 de la Loi modifiée du 25 février 1979 prévoit que les acquisitions immobilières effectuées par les promoteurs définis dans son article 22 (dont le Fonds du Logement) sont exemptés des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque. Cette exemption dont bénéficie le Fonds du Logement est abolie par le projet de loi sous avis, afin, selon l'exposé des motifs, de ne pas encourir le risque de voir cette exemption qualifiée d'aide d'Etat selon la réglementation européenne.

L'exemption tous droits, taxes et impôts au profit de l'Etat et des communes, à l'exception des taxes rémunératoires, dont bénéficie le Fonds du Logement selon l'article 60 de la Loi modifiée du 25 février 1979 est également abolie.

### **Aspects financiers de la réforme**

La réforme sous avis impactera les recettes et les dépenses de l'Etat. Selon les auteurs, il ne faut toutefois pas confondre l'impact budgétaire résultant d'un accroissement des activités du Fonds du Logement (le coût de fonctionnement, les dotations, la compensation de service public et les aides étant directement fonction de l'ampleur de ses activités) avec celui résultant de la réforme proposée.

#### **Volet dépenses**

##### - Facteurs contribuant à une baisse des dépenses

- Les auteurs du projet de loi sous avis estiment que les compensations de service public devraient être de moindre ampleur que les dotations annuelles actuelles.

La compensation de service public est évaluée à 25.000 EUR par unité de logement par les auteurs de la réforme. Ils estiment en outre que l'objectif étant une augmentation sensible de l'offre de logements, la compensation de service public par unité de logement devrait, de par un effet d'économie d'échelle, diminuer sur un plus long terme.

- L'accent mis sur le contrôle, la gouvernance et la transparence devrait, à moyen et long termes, accroître l'efficacité du Fonds du Logement, ce qui irait de pair avec un meilleur emploi des ressources publiques, selon les auteurs.

##### - Facteurs contribuant à une hausse « one shot » des dépenses

En termes de dépenses uniques, figurent l'élaboration d'un nouveau système comptable, ainsi que la mise en place d'un système informatique adéquat, et ce pour un montant évalué à 400.000 EUR. Ces dépenses n'impacteront qu'en partie le budget de l'Etat, une part étant imputée à l'activité non subventionnée, et ne faisant donc pas l'objet d'une compensation de service public.

##### - Facteurs contribuant à une hausse permanente des dépenses

- La création de postes de directeur et de directeurs-adjoints entraînera une hausse des salaires pris en charge par le Fonds du Logement.

- Un suivi social<sup>15</sup> efficace des locataires nécessitera le renforcement du service par l'engagement d'agents supplémentaires.

Les salaires des membres de la direction, ainsi que des agents à engager sont à charge du Fonds du Logement, mais interviendront pour leur plus grande partie dans la détermination des compensations de service public. A nouveau, la part de ces salaires relative à l'activité non subventionnée ne sera pas incluse. Les nouvelles dépenses salariales, qui comprennent les salaires des trois membres de la direction, de trois assistants sociaux en charge du suivi social, et d'un comptable, sont évaluées à 600.000 EUR par an.

- Une fonction nouvelle, de commissaire du Gouvernement, étant proposée ainsi que l'ajout d'un membre au sein du Conseil d'administration<sup>16</sup> impacteront les montants versés en termes de jetons de présence et d'indemnité mensuelle<sup>17</sup>. Toutefois, la forte diminution de leur valeur surcompensera ces deux nouveaux postes à rétribuer.

### **Volet recettes**

#### - **Droits d'enregistrement**

La réforme sous avis prévoyant de retirer au Fonds du Logement son exemption générale d'impôts, les acquisitions d'immeubles seront désormais soumises aux **droits d'enregistrement**.

Pour les activités de *location et de vente subventionnées*, ces droits d'enregistrement sont inclus lors du calcul de la compensation de service public, qui augmentera donc de ce montant. Par conséquent, la hausse des recettes de l'Etat sera compensée par une hausse de la compensation.

Dans le domaine de la *location et de la vente non subventionnées*, l'Etat percevra les droits d'enregistrement sans avoir, d'un autre côté, à faire face à des dépenses accrues.

Ce raisonnement vaut par analogie pour l'**impôt foncier** à régler par le Fonds du Logement aux administrations communales.

#### - **Impôt sur le revenu des collectivités**

Le Fonds du Logement sera également soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités, si son activité est globalement bénéficiaire. Ainsi, une ou plusieurs activités du Fonds du Logement pourraient être bénéficiaires, sans pour autant qu'il ne soit redevable de l'impôt sur le revenu des collectivités si le résultat agrégé de ses différentes activités n'est pas positif.

---

<sup>15</sup> Ce suivi social a plus comme objectif de réduire des sources de conflit, d'assurer la bonne entente entre les occupants et l'intégrité du patrimoine mobilier et immobilier mis à leur disposition. Le suivi social assuré par le Fonds du Logement n'empiète pas sur le suivi social assuré par d'autres services, comme par exemple les offices sociaux des communes et le Service central d'assistance sociale du Parquet général.

<sup>16</sup> Pour rappel, il s'agit du Syvicol.

<sup>17</sup> Les indemnités mensuelles et les jetons de présence des membres du Conseil d'administration sont à charge du Fonds du Logement. Les indemnités mensuelles et les jetons de présence du commissaire du Gouvernement auprès du Fonds du Logement sont à charge de l'Etat.

- Recettes en provenance de ventes de terrains par le Fonds du Logement

Le projet de loi sous avis prévoit la restitution à l'Etat des recettes de la vente de terrains que le Fonds du Logement est amené à vendre à défaut de pouvoir y réaliser des projets conformes à ses missions et pour lesquels il a bénéficié d'aides ou de dotation de l'Etat.

**Projet de loi**

**Considérations générales**

**Concernant la nécessaire réforme du Fonds du Logement**

Alors que la Chambre de Commerce reconnaît la nécessité de procéder à une réforme du Fonds du Logement, elle se réjouit que le projet de loi n°6510 ayant pour objet d'autoriser la constitution de deux « Sociétés Nationales » sous une forme relativement similaire à la société anonyme ait été retiré, la Chambre de Commerce s'étant opposée au projet de loi dans sa mouture initiale. La Chambre de Commerce espère que la réforme sous avis permettra d'atteindre, cette fois, les objectifs visés.

Toutefois, bien que cela constitue un premier pas dans la bonne direction, la Chambre de Commerce estime que les efforts à engager en vue de permettre que tout un chacun puisse accéder au marché du logement, et ce, dans des conditions financières abordables, doivent être poursuivis et accélérés. La situation du marché du logement impacte en effet directement le marché du travail, une pression importante sur les salaires étant induite par le coût élevé du logement sur le sol grand-ducal, ainsi que par les hausses du coût du logement. Par conséquent, la seule réforme organisationnelle et fonctionnelle du Fonds du Logement ne peut constituer une fin en soi et ne doit constituer qu'un moyen parmi d'autres pour réduire, ou tout au moins cesser d'aggraver, le déséquilibre manifeste sur le marché du logement luxembourgeois. Pour ce faire, il est primordial, et urgent, de mettre en œuvre une politique du logement encore davantage axée sur l'offre, en général, et de logements sociaux locatifs, en particulier, afin d'établir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, ce qui doit passer notamment par une simplification des procédures et des délais d'autorisation. En effet, la politique mise en œuvre par le Gouvernement au cours des dernières années n'a pas engendré tous les bénéfices escomptés du fait qu'il s'agit d'une politique très largement orientée en faveur de la seule demande, définie sans garantie que l'offre de logements suive au même rythme. Le Gouvernement devrait par conséquent adopter une politique volontariste de soutien de l'offre, impliquant davantage les promoteurs privés, le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être.

La Chambre de Commerce aurait par ailleurs souhaité que soient prévues et encouragées les collaborations avec le secteur privé et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) pour éviter les doublons et accroître le rythme de création de nouveaux logements.

**Concernant la définition du logement social**

La législation luxembourgeoise n'emploie pas le terme « logement social », mais celui de « logement à coût modéré »<sup>18</sup> ou encore de « logement subventionné »<sup>19</sup>, les deux

---

<sup>18</sup> Article 15 de la Loi modifiée du 25 février 1979.

notions étant définies sur la base de la situation financière des ménages. La distinction entre logement dit « social » et logement « normal » est donc établie par des normes réglementaires, le logement devenant « social » en fonction des bénéficiaires. Pour plus de clarté dans le débat, la Chambre de Commerce souhaite qu'une définition claire et précise du logement « social » soit établie.

### **Concernant l'évaluation des besoins en logements subventionnés**

Des actions précises, appropriées et ciblées ne pourront être mises en œuvre que si le diagnostic est solide. Or, les estimations des besoins en logements subventionnés varient substantiellement selon les différents acteurs, comme l'a constaté le CES en 2013 dans son avis « L'accès à un logement abordable ». Ce constat est toujours d'actualité et, dès lors, les recommandations également. D'une part, une étude se basant sur une approche scientifique pour évaluer les besoins devrait être menée. D'autre part, le STATEC devrait être invité à affiner ses études prévisionnelles des besoins en logements par l'introduction d'une sous-catégorie « logements subventionnés » ou « logement à coût modéré ».

### **Concernant l'occupation d'un logement social**

D'une part, aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à quitter un logement locatif subventionné lorsque leurs revenus dépassent les critères fixés. Même si les cas recensés sont peu nombreux et qu'ils doivent s'acquitter de loyers plus élevés, ces logements ne sont pas libérés pour des personnes répondant aux critères. La Chambre de Commerce estime donc que ce vide juridique doit être comblé.

D'autre part, selon la Cour des Comptes, des appartements subventionnés vendus à des fins d'habitation selon les clauses et les conditions des actes de vente sont occupés par des entreprises commerciales. La Chambre de Commerce recommande que le Fonds du Logement contrôle systématiquement l'affectation des logements, et ce pendant toute la durée de l'occupation et à intervalles réguliers.

### **Concernant les missions du Fonds du Logement**

La Chambre de Commerce salue le recentrage des missions sur le développement du logement dit « social » prévu par le projet de loi.

Afin de garantir une certaine mixité sociale, le Fonds du Logement peut, mais seulement à titre accessoire, réaliser d'autres activités. La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis ne comporte aucune précision sur ce qu'il faut entendre par « à titre accessoire ».

En outre, dans le but d'augmenter substantiellement la proportion d'acquéreurs de logements bénéficiant des primes d'acquisition ou de construction, la Chambre de Commerce propose, dans un souci de sélectivité sociale, que le taux actuel de 60% de logements devant être octroyés par les promoteurs publics à des bénéficiaires des primes de construction ou d'acquisition soit accru.

---

<sup>19</sup> Règlements grand-ducaux successifs arrêtant les programmes de construction d'ensembles de logements subventionnés.

## **Concernant les missions du Conseil d'administration**

Alors que le projet de loi sous avis crée la fonction de « directeur » et le charge d'exécuter les décisions du Conseil d'administration et d'assurer la gestion journalière du Fonds du Logement, le projet de loi prévoit, dans un même temps, que le Conseil d'administration « *connaît de tous les aspects de la gestion du fonds* ». Selon la Chambre de Commerce, la mise en place d'une direction doit permettre aux membres du Conseil d'administration de se concentrer sur la politique générale, raison pour laquelle, d'ailleurs, la réforme sous avis prévoit une réduction des indemnités et des jetons de présence des membres du Conseil d'administration.

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'existence, ou non, d'une règle de collégialité entre le directeur et ses deux directeurs-adjoints, respectivement quant au régime de leur responsabilité conjointe ou non.

## **Commentaire des articles**

### **Concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (1)**

L'article 1<sup>er</sup> paragraphe (1) du projet de loi sous avis prévoit que l'établissement public « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », créé par l'article 54 de la Loi modifiée du 25 février 1979, prend la dénomination officielle de « Fonds du Logement ». Or l'article 22 du projet de loi sous avis abroge cet article 54, et donc la création formelle du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat. La Chambre de Commerce est d'avis que suite à cette abrogation, l'article sous revue devrait être complété pour éviter toute lacune.

En outre, la Chambre de Commerce estime que le titre du projet de loi doit être revu puisqu'il prévoit la réorganisation de l'établissement public dit « Fonds du Logement » qui n'existe pas légalement bien qu'il soit de coutume de se référer au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat par la désignation « Fonds du Logement », le changement de dénomination dudit établissement public en « Fonds du Logement » étant une des mesures prévues par le projet de loi lui-même.

### **Concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe (2)**

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la réelle « autonomie administrative » du Fonds du Logement, pourtant ancrée dans le paragraphe (2) de l'article 1<sup>er</sup>, au vu, notamment, des décisions du Conseil d'administration soumises en outre à l'approbation du Ministre, listées dans l'article 21. En outre, ce dernier précise que, d'une part, « *[l]e fonds est soumis à la haute surveillance du ministre* » et, d'autre part, que « *[l]e ministre peut, en tout temps, contrôler ou faire contrôler la gestion du fonds et, à cet effet, demander des explications orales ou écrites, ainsi que la communication de tous comptes, documents et pièces justificatives* ». La Chambre de Commerce redoute que l'ensemble de ces supervisions n'alourdisse et ne ralentisse fortement les activités du Fonds du Logement, ce qui irait amplement à l'encontre des objectifs visés.

### **Concernant l'article 2, paragraphe (5)**

Le paragraphe 5 de l'article 2 prévoit que « *[l]ors de toute cession, le fonds peut valablement se réserver, pour une durée pouvant aller jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, un droit de préemption, une option de rachat ou de reprise, en cas de cession ultérieure par*

*l'acquéreur, au prix d'acquisition réévalué suivant des modalités à convenir<sup>20</sup> », et ce afin d'éviter que des logements subventionnés permettent de réaliser des plus-values ou fassent l'objet de spéculation immobilière. Alors que le paragraphe ne donne pas davantage d'indications quant à ces modalités, le commentaire de l'article précise que les modalités du calcul du prix de rachat sont convenues dans l'acte de vente avec emphytéose conclu avec le propriétaire. La Chambre de Commerce souhaite que le paragraphe sous revue contienne cet élément, et ce afin d'éviter que le propriétaire ne réalise une plus-value importante en revendant un bien immobilier qui a été subventionné lors de son achat. En effet, si le Fonds du Logement peut se substituer, grâce à son droit de préemption, à un acheteur potentiel, il doit le faire au prix demandé par le vendeur. La spéculation ne pourra donc pas être endiguée de par le seul droit de préemption du Fonds du Logement.*

### **Concernant l'article 2, paragraphe (6)**

Le paragraphe 6 de l'article 2 prévoit que le Fonds du Logement peut aliéner des immeubles faisant partie de son patrimoine. La Chambre de Commerce constate que le commentaire de l'article apporte des précisions en indiquant que certains immeubles faisant partie du patrimoine du Fonds du Logement ne se prêtent que difficilement à la réalisation de logements et que dans un souci d'efficacité et de maîtrise des coûts, il peut aliéner ces immeubles. Dans un souci de clarté, la Chambre de Commerce demande que le paragraphe du projet de loi soit complété par son commentaire : « *Le fonds peut aliéner les immeubles faisant partie de son patrimoine, mais ne se prêtant que difficilement à la réalisation de logements ».*

### **Concernant l'article 4, paragraphe (1)**

D'une part, la Chambre de Commerce salue l'intégration d'un membre du Syvicol dans le Conseil d'administration, les communes étant des acteurs incontournables de la politique de logement luxembourgeoise.

D'autre part, alors que l'article du projet de loi prévoit que « *[l]e fonds est administré par un conseil d'administration composé de treize membres nommés par le Grand-Duc pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois de suite [...]* », son commentaire énonce qu'un ancien administrateur peut être nommé une nouvelle fois après une période de cinq ans. La Chambre de Commerce souhaite que cette précision soit ajoutée à l'article de loi.

### **Concernant l'article 4, paragraphe (4)**

Alors que le paragraphe (4) de l'article 4 prévoit qu'« *en cas de démission, de décès ou de révocation avant terme du mandat d'un administrateur, il est pourvu à son remplacement dans le délai de six mois à partir de la vacance de poste par la nomination d'un nouveau membre qui achève le mandat de celui qu'il remplace* », il indique également que « *[l]e conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes* », tandis que l'article 5, paragraphe (4) précise que « *[l]e conseil d'administration ne peut délibérer que si la majorité de ses membres sont présents* ».

La Chambre de Commerce estime, d'une part, que dans toute hypothèse de vacance de poste d'administrateur (et non pas seulement la démission, le décès ou la révocation), le remplacement doit être réalisé au plus vite et dans un délai maximum de 6 mois. Il n'est en

---

<sup>20</sup> Souligagne ajouté par la Chambre de Commerce.



effet pas souhaitable que le Conseil d'administration siège valablement dans la durée avec une majorité des membres présents, mais un grand nombre d'administrateurs absents.

D'autre part, dans un souci de clarté et de lisibilité, la Chambre de Commerce propose que l'article 4, paragraphe (4), soit amendé en ajoutant le passage souligné : « Sous réserve des dispositions de l'article 5, paragraphe (4), le conseil d'administration siège valablement en cas de vacance d'un ou plusieurs postes d'administrateurs, quelles qu'en soient la durée et les causes ».

### **Concernant l'article 9, paragraphe (1)**

La Chambre de Commerce constate que « [l]a direction du fonds est confiée à un directeur, [...] engagé soit sous le régime de droit privé régi par le Code du travail, soit détaché comme fonctionnaire auprès du fonds »<sup>21</sup>. La Chambre de Commerce estime que le choix du statut ne doit pas être aléatoire et demande donc que ce dernier soit précisé.

### **Concernant l'article 10**

Le commissaire du Gouvernement désigné par le Ministre ayant le logement dans attribution a pour mission de contrôler l'activité du Fonds du Logement, sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du Conseil d'administration. La Chambre de Commerce doute de la nécessité de ce énième moyen de supervision, toute une série de contrôles étant déjà prévus.

### **Concernant l'article 17**

La Chambre de Commerce salue les avancées en termes de comptabilité, dont la séparation, d'une part, des activités subventionnées et non-subventionnées, et d'autre part, des activités de location et de vente.

### **Concernant l'article 22, point 5**

Le projet de loi sous avis prévoit l'abolition, pour le Fonds du Logement, de l'exemption des droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque dont bénéficient actuellement tous les promoteurs publics qui effectuent des acquisitions immobilières dans le cadre des objectifs de la Loi modifiée du 25 février 1979.

La Chambre de Commerce s'interroge cependant quant à cette différence de traitement entre les promoteurs publics visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 25 février 1979, à savoir si la logique a été poussée jusqu'au bout.

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

Afin de rencontrer les exigences de la décision 2012/21/UE précitée, le projet de règlement grand-ducal sous avis énumère les droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement, à savoir :

- la qualité de promoteur public ;

---

<sup>21</sup> Le souligné du terme « soit » a été ajouté par la Chambre de Commerce.

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

### **Considérations générales**

Comme déjà invoqué *supra* dans le commentaire de l'article 22, point 5, du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce s'interroge sur la différence de traitement entre les promoteurs publics visés à l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi modifiée du 25 février 1979, à savoir si la logique a été menée jusqu'au bout.

En outre, la Chambre de Commerce se demande si ces droits exclusifs ou spéciaux ne devraient pas faire l'objet d'une loi, plutôt que d'un règlement grand-ducal.

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

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit les mécanismes de la compensation de service public, des paramètres de calcul et de révision de celle-ci, ainsi que les modalités des restitutions à effectuer à l'Etat en cas d'aliénation d'immeubles par le Fonds du Logement.

Bien qu'elle n'ait pas de commentaires à formuler quant à la forme, la Chambre de Commerce s'inquiète de l'absence de mécanismes incitant le Fonds du Logement à atteindre certains objectifs ou à viser une plus grande efficacité, puisque les déficits sont compensés intégralement.

#### **Projet du règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du Conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fixe les indemnités et les jetons de présence des membres du Conseil d'administration et du commissaire du Gouvernement.

Ces indemnités et jetons de présence sont revus à la baisse par rapport à ce qui prévaut actuellement pour les membres du comité-directeur<sup>22</sup>, l'exposé des motifs justifiant cette diminution par une charge de travail moindre suite à l'instauration, par la réforme sous avis, d'une direction.

---

<sup>22</sup> Arrêté ministériel du 24 octobre 1997 relatif aux indemnités et aux jetons de présence des membres effectifs du comité-directeur du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat.

Les montants de l'ensemble de ces indemnités se présentent comme suit, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du Conseil d'administration dépassant 50% :

	Indemnités mensuelles (€)	Jetons de présence (€)	Total mensuel des indemnités et des jetons (€)*	Total annuel des indemnités et des jetons (€)**
Président du conseil d'administration	370	100	470	5640
Membre du conseil d'administration	65	50	115	1380
Commissaire du Gouvernement	200	50	250	3000
Totaux (président + 12 membres + Commissaire du Gouvernement)	1350	750	2100	25200

\*1 réunion par mois

\*\*12 réunions par an

### Considérations générales

Alors que la réduction des indemnités et des jetons de présence résulte, selon les auteurs de la réforme sous avis, d'une réduction de la charge de travail des membres du Conseil d'administration en raison de la mise en place d'une direction, la Chambre de Commerce craint que cette baisse annoncée ne se transcrive pas dans la réalité, au vu des missions attribuées au Conseil d'administration. La Chambre de Commerce estime donc que cette justification n'est pas adéquate.

En outre, la réforme sous avis reste muette sur la méthode retenue pour calculer la future rémunération des administrateurs. La Chambre de Commerce estime qu'un état des lieux des indemnités des participants aux divers conseils, comités et commissions dans le paysage administratif devrait être réalisé, et ce afin de tendre vers une harmonisation.

Enfin, la Chambre de Commerce s'interroge sur les écarts importants constatés entre les indemnités et les jetons alloués, d'une part, aux membres du Conseil d'administration et, d'autre part, au commissaire du Gouvernement, ce dernier n'ayant par ailleurs qu'une voix consultative.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/DJI