



**Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé
« Fonds du Logement »
et projets de trois règlements grand-ducaux d'exécution**

I.	Exposé des motifs de la loi	p. 2
II.	Texte du projet de loi	p. 11
III.	Commentaire des articles de la loi	p. 21
IV.	Fiche financière de la loi	p. 33
V.	Exposé des motifs du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement	p. 38
VI.	Texte du projet du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement	p. 39
VII.	Commentaire des articles du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement	p. 41
VIII.	Fiche financière du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement	p. 42
IX.	Exposé des motifs 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	p. 43
X.	Texte du 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	p. 46
XI.	Commentaire des articles 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	p. 50
XII.	Fiche financière 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	p. 60
XIII.	Exposé des motifs 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	p. 61
XIV.	Texte du projet du règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement	p. 62
XV.	Commentaire des articles 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	p. 64
XVI.	Fiche financière 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	p. 65



I. Exposé des motifs de la loi

Presque quatre décennies se sont écoulées depuis la création du « fonds pour le logement à coût modéré ». Les auteurs du présent projet de loi visent à fournir la base légale pour l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement public aux exigences actuelles de la politique du logement, en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées et, par-là, son efficacité.

A. Historique

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

La création du Fonds pour le logement social, à l'instar d'autres mesures prises par le Gouvernement au début des années 1970 dans le domaine du logement social, allait dans le sens des propositions faites par le Conseil économique et social dans son rapport du 18 mai 1971 sur le logement social².

*

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

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

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

² Document parlementaire n°1623, p. 33.

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



l'habitat. A cet effet, il fut prévu que le fonds entreprend ou commande des études et organise des concours d'idées ou d'entreprises⁴.

Afin que le fonds soit à même de remplir ses missions, il se vit accorder une dotation. Celle-ci devait servir essentiellement de capital de roulement pour les logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières. La dotation se composait des moyens non encore engagés du fonds pour le logement social et le législateur avait dès le départ prévu la possibilité de l'augmenter⁵. Le fonds fut également autorisé à contracter des emprunts sous la garantie de l'Etat⁶. Au fil des décennies suivantes, le législateur augmenta successivement le plafond de la dotation et du crédit garanti par l'Etat.

Lors des travaux préparatoires précédant la loi de 1979, il fut d'ailleurs précisé que le fonds n'était pas destiné à remplacer, ni à concurrencer l'action des promoteurs publics ou privés, mais à la pallier pour des opérations où elle ne peut se déployer⁷.

*

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

La loi du 23 juillet 1983 établit en outre une liste des actes à soumettre à l'approbation du membre du Gouvernement ayant le logement social dans ses attributions, le législateur estimant qu'il convenait de prévoir pour le fonds les mêmes dispositions concernant la tutelle du ministre que pour d'autres établissements publics⁸.

*

La loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 changea la dénomination du « fonds pour le logement à coût modéré » en « fonds pour le développement du logement et de l'habitat » pour refléter l'étendue de ses missions qui étaient conçues plus larges que la création de logements subventionnés⁹. Ainsi, le fonds reçut pour objet de réaliser de sa propre initiative, en collaboration notamment avec les autorités communales, dans le cadre du développement urbain et rural, toute opération de développement du logement et de l'habitat¹⁰ et se vit confier les missions suivantes :

- réaliser l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location ;

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

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

⁶ Article 57 de la loi du 25 février 1979.

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

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

⁹ Document parlementaire n°4977, commentaire des articles, p. 13.

¹⁰ Article 54 de la loi modifiée du 25 février 1979.



- constituer des réserves foncières conformément au chapitre 5 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération ;
- création de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie ;
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique ;
- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir ;
- promouvoir la vente des logements sur base d'un bail emphytéotique ;
- agrandir le parc public de logements locatifs¹¹.

*

Face au constat d'un manque de réserves foncières substantielles dans le patrimoine de l'Etat, des communes et des autres promoteurs publics¹², la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, dite « le pacte logement », instaura un droit de préemption pour les communes, le fonds et l'Etat, ce droit pouvant être exercé en fonction de la situation des immeubles et s'appliquant, sauf exceptions, à toute aliénation à titre onéreux¹³. Ces droits de préemption sont à exercer dans l'intérêt général, en vue notamment de réaliser des équipements collectifs et de service public, de lutter contre l'existence de terrains abandonnés et de réaliser des logements à coût modéré ou de type social¹⁴.

Le pacte logement modifia également la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et cela notamment au niveau de la possibilité pour les communes et le fonds de constituer des zones de réserves foncières¹⁵. Aussi, le chapitre de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement traitant des réserves foncières fut supprimé.

Le pacte logement adapta encore une fois la liste des missions du fonds pour lui permettre d'assumer le rôle d'un agent public de maîtrise foncière¹⁶, pour tenir compte plus particulièrement des nouvelles dispositions concernant la constitution de zones de réserves foncières, mais également afin de promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie et d'accroître la contribution du fonds à la gestion du parc public de logements locatifs. Enfin, il fut jugé opportun de permettre au fonds, en vue de la réalisation de ses

¹¹ Article 55 de la loi modifiée du 25 février 1979.

¹² Document parlementaire n°5696, exposé des motifs, p. 5.

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

¹⁴ Document parlementaire n°5696, exposé des motifs, p. 5.

¹⁵ Articles 97 et suivants de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

¹⁶ Document parlementaire n°5696, exposé des motifs, p. 8.



missions, de détenir des participations financières¹⁷ dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions¹⁸.

B. La nécessité d'une réforme

En dépit des modifications successives des dispositions légales ayant trait plus particulièrement aux missions confiées au fonds et malgré les efforts déployés par celui-ci tout au long de son existence, le Gouvernement dut constater que l'augmentation des prix du logement s'est poursuivie au cours des dernières années. Afin d'y remédier, il envisagea, dès décembre 2013, de maîtriser l'évolution des prix sur le marché immobilier en augmentant l'offre de logements et de terrains constructibles¹⁹.

Afin de dynamiser la création de logements sociaux et à prix abordables par les acteurs publics, le Gouvernement décida notamment de procéder à une évaluation des activités du fonds et d'en tirer les conclusions matérielles et structurelles nécessaires²⁰. Le Gouvernement se déclara encore favorable à une restructuration du fonds dans l'objectif d'adapter son fonctionnement et son rendement aux besoins réels en politique de logement social et des priorités politiques définies par le Gouvernement en matière de logement²¹.

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

Les constats et recommandations de ce cabinet déposés en avril 2015, les observations, présentées en avril 2015, du réviseur d'entreprises chargé par le fonds du contrôle de ses comptes de l'année 2014, le rapport de la Cour des comptes relatif au contrôle de la gestion financière du fonds pour les exercices 2012 et 2013 arrêté en juin 2015, ainsi que les propres expériences du ministère de tutelle ont mis en évidence la nécessité d'une réforme en profondeur de l'organisation, du fonctionnement et des pratiques du fonds. L'intention du Gouvernement de restructurer le fonds s'est trouvée ainsi entièrement confirmée.

C. La forme de l'établissement public

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

Etant donné que l'activité du fonds correspond à une activité d'entreprise consistant à offrir des biens ou des services sur un marché, le choix d'une entité dotée d'une personnalité juridique distincte de l'Etat s'impose, comme, premièrement, il permet une délimitation plus

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

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

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

²⁰ Idem, p. 150.

²¹ Idem, p. 151.



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

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

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

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

D. Les objectifs de la réforme

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

La dotation autorisée du fonds, initialement de 200 millions de francs luxembourgeois, a été successivement augmentée, en dernier lieu à 200 millions d'euros par la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014. Cette dotation n'avait jusqu'ici pas d'affectation précise. Comme mentionné ci-avant, l'idée au départ était que la dotation devait « *essentiellement servir au fonds de capital de roulement pour les*



logements locatifs ainsi qu'à la constitution de réserves foncières »²². En pratique, ces dotations ont également servi à payer des dépenses courantes. Elles ont été affectées notamment au préfinancement du règlement des aides à continuer aux acquéreurs suivant l'article 31 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Vu l'impossibilité de continuer un tel système, améliorable à bien des égards, la solution retenue consiste à introduire une transparence maximale tout en appliquant rigoureusement les règles européennes en matière de subventions aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général, telles qu'elles résultent du dernier « paquet SIEG »²³, dont en particulier la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par « la décision 2012/21/UE »²⁴.

E. Les règles européennes

Le logement social est une activité susceptible de faire l'objet d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La notion de SIEG est évolutive. Une activité correspondant aujourd'hui à un SIEG, peut à l'avenir ne plus en relever²⁵. Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées ou seulement à des conditions moins satisfaisantes par le marché en l'absence d'intervention des pouvoirs publics. C'est pourquoi, l'article 106, paragraphe 2, TFUE permet, sous certaines conditions de faire exception aux règles du TFUE pour les entreprises chargées d'un SIEG.

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

²³ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JO C du 11 janvier 2012, pp. 4 et s.) ; Règlement (UE) no 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (JO L 114 du 26 avril 2012, pp. 8 et s.) ; Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 pp. 3 et s.) ; Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensation de service public (JO C 8 du 11 janvier 2012, pp.15 et s.).

²⁴ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.).

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



Dans la mesure où des compensations de service public ne remplissent pas les quatre critères retenues par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003²⁶, elles représentent des aides d'Etat prohibées. La décision 2012/21/UE, prise sur base de l'article 106, paragraphe 3, TFUE, indique les conditions auxquelles des compensations de service public versées à une entreprise chargée d'un SIEG ne remplissant pas toutes ces conditions, et constituant de ce fait des aides, sont néanmoins considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Vu les résultats clairs de l'audit du fonds effectué par un cabinet d'audit externe, il faut partir du principe que le fonds ne satisfait pas au critère de « l'entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » faisant partie de la quatrième condition *Altmark*. C'est pourquoi il a semblé indispensable de s'en tenir strictement à la décision 2012/21/UE.

D'une façon générale, la décision 2012/21/UE ne s'applique que si la période pendant laquelle l'entreprise est chargée de la gestion du SIEG ne dépasse pas dix ans²⁷. Il est cependant fait exception à cette règle dans la mesure où le prestataire de service doit consentir un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis²⁸. Le considérant (12) de la décision 2012/21/UE cite comme exemple le logement social. Aucune limite temporelle précise donc à respecter pour le mandat de SIEG attribué au fonds. En revanche, conformément à l'article 4, a) de la décision, la

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

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

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

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

Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise. [point 92]

Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transports afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encouru pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. [point 93]

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

²⁸ Idem.



durée doit être mentionnée dans les actes par lesquels la gestion d'un service d'intérêt économique général est confiée à l'entreprise concernée²⁹.

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

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

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

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

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

F. Les principales modifications

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

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

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

- a) la nature et la durée des obligations de service public ;
- b) l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ;
- c) la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ;
- d) la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- e) les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières, et une référence à la présente décision ».



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

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

En cas de divergences de vue du ministre ayant le Logement dans ses attributions et du conseil d'administration du fonds, le point de vue du ministre prime en toute circonstance. A cela s'ajoute la tutelle d'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions. Ces mécanismes de contrôle institués font ainsi que le fonds pourra être considéré comme une entité quasi *in-house* conformément à la jurisprudence *Teckal*³⁰.

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

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

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

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



II. Texte du projet de loi

Chapitre I^{er}. - Statut juridique, missions et siège

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 ».

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

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

(4) Le siège du fonds est à Luxembourg.

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

1. la mise en location de logements sociaux à des personnes physiques visées aux articles 27 et 29 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ou à des personnes morales, ne poursuivant pas de but de lucre, dont l'objet social comprend la mise à disposition de logements à des catégories défavorisées de la population ;

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

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

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

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



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

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

(7) L'indication de la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé au fonds, conformément à l'exigence de l'article 4, c) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général fait l'objet d'un règlement grand-ducal.

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

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

Chapitre II. - Organes et fonctionnement

Section I^{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.

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

(2) Ne peuvent être nommés membres du conseil d'administration les fonctionnaires ou employés de l'Etat, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler le fonds ou qui, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués, approuvent des actes administratifs



du fonds ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur du fonds.

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

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

Art. 5. (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président ou de celui qui le remplace aussi souvent que les intérêts du fonds l'exigent. Le conseil d'administration se réunit au moins une fois par trimestre. Il doit être convoqué à chaque fois qu'au moins trois de ses membres le demandent.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Section II. - Le Président

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



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

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

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

Section III. - Le directeur

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

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

Le personnel du fonds se trouve sous ses ordres.

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

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

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

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

Section IV. - Le commissaire du Gouvernement

Art. 10. (1) Le ministre désigne un commissaire du Gouvernement ayant pour mission le contrôle de l'activité du fonds et de sa gestion technique, administrative et financière. Le commissaire du Gouvernement peut suspendre les décisions du conseil d'administration, qu'il



estime contraires aux lois, aux règlements, au programme quinquennal visé à l'article 6, paragraphe 1, ou aux conventions conclues avec l'Etat, à charge d'en saisir le ministre sans désemparer. Dans ce cas, il incombe au ministre de décider dans un délai de soixante jours à partir de la saisine par le commissaire du Gouvernement.

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

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

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

Chapitre III. – Le personnel

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

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

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

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

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

Chapitre IV. - Budget et comptes

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

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



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

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

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

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile.

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

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

L'obligation de tenir des comptes séparés implique que :

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

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

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

Le réviseur d'entreprises agréé est chargé de contrôler et de certifier les comptes du fonds selon les normes de révision applicables au Luxembourg ainsi que de revoir les comptes séparés



établis conformément à l'article 17, paragraphe 2. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

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

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

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

Chapitre V. - Surveillance et contrôle du fonds

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

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

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

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



7. les conditions et modalités de rémunération du personnel ;

8. l'engagement et le licenciement du personnel.

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

Chapitre VI. - Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires

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

1. A l'article 20 b) les termes « l'acquisition de terrains » sont remplacés par les termes « l'acquisition de terrains bâtis ou non bâtis » ;

2. L'article 22, alinéa 3, prend la teneur suivante :

« La participation de l'Etat doit être remboursée avec les intérêts au taux légal commercial, si le terrain n'est pas mis en valeur dans un délai de quinze ans à partir de l'acquisition, sauf dispense accordée par le ministre. Ce délai est porté à vingt-cinq ans pour les terrains acquis avant le 1^{er} janvier 2005, sauf dispense accordée par le ministre. » ;

3. L'article 31, alinéa 1, 3^e tiret, se lit dorénavant comme suit :

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

4. Les articles 54 à 65 sont abrogés ;

5. A l'article 66-1, les termes « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1^{er} » sont remplacés par ceux de « les promoteurs visés à l'article 22, alinéa 1^{er}, à l'exception du Fonds du Logement ».

Art. 23. Sont abrogés :

1. Le règlement grand-ducal du 18 février 1981 fixant les conditions d'agrément et de rémunération des employés du fonds pour le logement à coût modéré ;

2. L'arrêté ministériel du 24 octobre 1997 fixant les indemnités du comité-directeur du Fonds pour le logement à coût modéré.



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

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

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



III. Commentaire des articles de la loi

Chapitre I^{er} - Statut juridique, missions et siège

Art. 1^{er}.

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

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

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

Art. 2.

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

Le fonds assure également le suivi social des habitants de ses logements locatifs sociaux³¹. Les personnes physiques pouvant bénéficier de ce suivi social sont les locataires, ainsi que les membres de leurs familles habitant dans les logement concernés, qui se voient attribuer des logements locatifs conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi du 25 février 1979. Le suivi social des locataires et de leurs familles correspond, vu la population concernée, à un besoin fortement ressenti sur le terrain. Ce suivi social a plus particulièrement comme objectif de réduire des sources de conflit actuelles ou potentielles, d'assurer la bonne entente entre les occupants et l'intégrité du patrimoine mobilier et immobilier mis à leur disposition. Le suivi social assuré par le fonds n'empiète pas sur le suivi social assuré par d'autres services, comme par exemple les offices sociaux des communes et le Service central d'assistance social du Parquet général.

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



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

Le Gouvernement peut par ailleurs confier d'autres missions au fonds s'il s'avère que celles-ci sont utiles à la réalisation de la politique du logement. Le fonds représentant une entité quasi *in house*, de telles missions peuvent être attribuées au fonds sans passer par une mise en concurrence³². Ainsi, par exemple, le fonds pourrait être chargé de la mission de conseiller les communes dans la mise en œuvre de leurs projets de lotissement et de construction³³.

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

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

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

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

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

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



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

L'article 4 de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la prestation de services d'intérêt économique général énumère les mentions que le mandat par lequel le service d'intérêt économique général est confié au prestataire doit contenir. L'article 4, point c), exigeant que « la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide » soit mentionnée par le mandat, il est proposé que les dispositions légales octroyant des droits exclusifs ou spéciaux au fonds soient énumérées dans un règlement grand-ducal. Ainsi, si la loi octroie d'autres droits exclusifs ou spéciaux au fonds, modifie ceux dont il dispose ou lui en retire, il suffira de compléter la liste du règlement grand-ducal.

Art. 3.

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

Chapitre II. - Organes et fonctionnement

Section I^{re}. - Conseil d'administration

Art. 4.

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

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



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

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

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

Art. 5.

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

Art. 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.³⁴

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.

Art. 7.

Sans commentaire.

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



Section II. - Le Président

Art. 8.

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

Les paragraphes 3 et 4 correspondent à l'article 48 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg. Il convient de préciser que le paragraphe 3 implique que l'omission ou l'indication erronée de la personne représentant le fonds en justice dans un acte de procédure n'entraîne pas la nullité de cet acte. Il s'agit de la solution retenue par la Cour de cassation³⁵ au sujet d'un acte d'appel indiquant que l'intimée, une société à responsabilité limitée, était représentée par son « *conseil d'administration actuellement en fonction* ». Tout comme le texte proposé le fait pour le fonds, l'article 191bis, troisième alinéa, de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales dispose à propos des sociétés à responsabilité limitée que « *les exploits pour ou contre la société sont valablement faits au nom de la société seule* ».

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

Une signification au fonds sera faite à personne si elle est remise au président. Celle faite à un employé du fonds non spécialement délégué à cette fin sera valable à condition d'avoir été faite au siège du fonds. Elle vaudra comme signification à domicile³⁶.

L'article 163, 1° à 3°, du Nouveau Code de procédure civile concerne la représentation des personnes morales en justice. Suivant l'article 161, 2°, les établissements publics sont assignés en la personne ou l'organe qualifié pour les représenter en justice. Comme l'a fait remarquer à si juste titre Georges Ravarani, « *la représentation en justice des personnes morales de droit public est un sujet intarissable qui tient en haleine plaideurs, tribunaux et commentateurs par des développements toujours nouveaux et des solutions inédites. Réflexion faite, c'est une bien triste chose que très souvent l'énergie des tribunaux – et des plaideurs – s'épuise dans des débats stériles sur la question de la représentation, alors que tout le monde, ou presque, s'accorde probablement à reconnaître quelle personne morale a été visée par l'exploit et que*

³⁵ Arrêt du 2 avril 2009, no 2622 du registre.

³⁶ Cf. par analogie, Georges RAVARANI, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2014, no 1418.



c'est bien la personne morale ainsi visée qui se fait défendre en justice par un avocat »³⁷. Les dispositions proposées, accompagnées des explications qui précèdent, visent à éviter ces problèmes en ce qui concerne le fonds.

Section III. - Le directeur

Art. 9.

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

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

Le directeur est le chef hiérarchique du personnel du fonds.

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

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

Section IV. - Le commissaire du Gouvernement

Art. 10.

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

³⁷ Georges RAVARANI, *La responsabilité civile des personnes privées et publiques*, Pasirisie luxembourgeoise, 2014, no 1410.



Art. 11.

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

Chapitre III. - Le personnel

Art. 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.

Art. 13.

Sans commentaire.

Art. 14.

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

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

Chapitre IV. - Budget et comptes

Art. 15.

L'objectif de la compensation de service public est de permettre l'acquisition de terrains destinés au logement subventionné et de couvrir les pertes de l'activité du fonds dans le domaine du logement subventionné. En effet, en raison du faible montant des redevances d'emphytéose à régler annuellement par les acquéreurs-emphytéotes des logements subventionnés et du niveau peu élevé des loyers dans la location, les activités de vente et de location de logements subventionnés génèrent en principe des pertes. Ces activités sont à considérer comme des activités de service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de la réglementation européenne, c'est-à-dire « des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions



différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'Etat »³⁸.

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

Outre les compensations de service public, le fonds perçoit également les aides à la construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi du 25 février 1979. Bien que ces aides doivent en principe être continuées aux acquéreurs éligibles, il n'empêche, qu'elles procurent indirectement un avantage au fonds et, dès lors, sont susceptibles de constituer des aides d'Etat en sa faveur³⁹. Il convient donc d'en faire mention, conformément à ce qu'exige l'article 4, c) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par « la décision 2012/21/UE »⁴⁰.

Art. 16.

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

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

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

⁴⁰ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.)



Il convient cependant de ne pas perdre de vue que la garantie de l'Etat peut représenter une aide prohibée au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), si elle n'est pas accordée à des conditions de marché. A cet égard, il y a lieu de se référer à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties⁴¹. Afin de ne pas constituer une garantie d'Etat, la garantie ne pourra porter que sur 80 %⁴² 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 loi⁴³.

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.

Art. 17.

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

Il convient encore de relever que l'obligation de tenir des comptes séparés est prévue à l'article 5, paragraphe 9 de la décision 2012/21/UE de la Commission. Comme le chiffre d'affaires annuel du fonds a dépassé ces dernières années 40 millions d'euros, c'est également en vertu de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006⁴⁴ que la tenue de comptes

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

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

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

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



séparés s'impose. Le dernier alinéa de ce paragraphe reproduit les exigences figurant à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive. Le projet de loi va cependant plus loin que les exigences européennes, dans la mesure où il impose non seulement des comptes séparés pour les activités de SIEG, c'est-à-dire les activités subventionnées, et les activités commerciales normales, c'est-à-dire non subventionnées, mais également dans chacune de ces catégories selon la vente et la location.

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

Art. 18.

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

Art. 19.

Les comptes annuels à la clôture de l'exercice financier, accompagnés d'un rapport d'activité circonstancié sur l'état du fonds, ses activités et son fonctionnement au cours de l'exercice écoulé, la réalisation des objectifs fixés au plan quinquennal, ainsi que ses perspectives d'avenir, tout comme le rapport du réviseur d'entreprises agréé sont annuellement présentés au Gouvernement en conseil pour approbation.

Art. 20.

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

Chapitre V. - Surveillance et contrôle du fonds

Art. 21.

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



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

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

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

Chapitre VI. - Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires

Art. 22.

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

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



droits de timbre, d'enregistrement et d'hypothèque. Il convient d'en exclure le fonds afin d'éviter que cette exemption d'impôts ne conduise à une surcompensation. Comme la présente réforme se limite au fonds, l'exemption est maintenue pour le surplus.

Art. 23.

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

Art. 24.

Sans commentaire.

Art. 25.

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

Art. 26.

Sans commentaire.



IV. Fiche financière de la loi

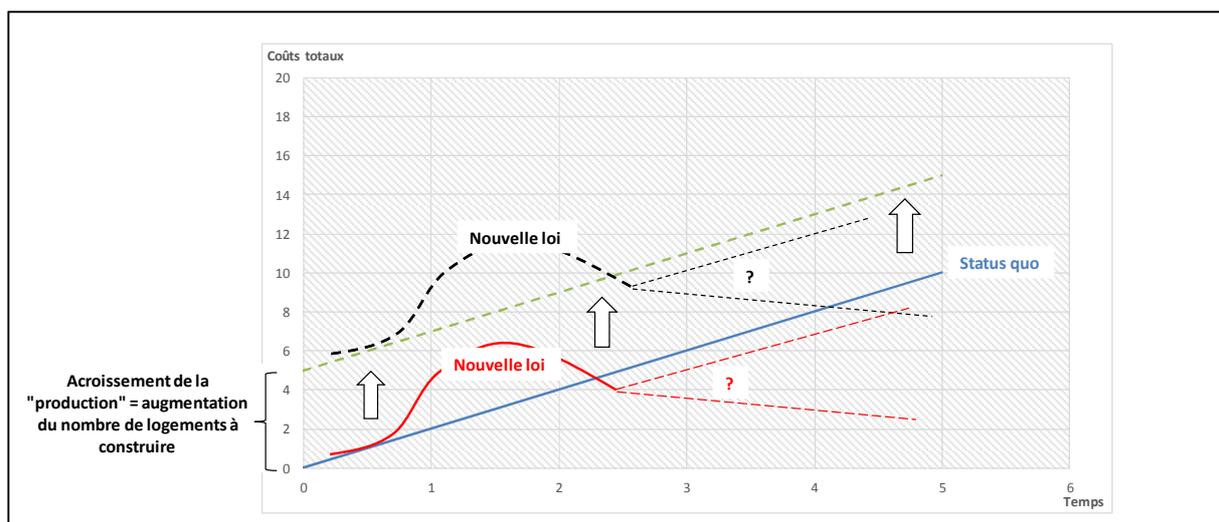
Le projet de loi a pour objectif d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du Fonds du Logement, ci-après désigné par « le fonds », en mettant l'accent sur sa gouvernance, la transparence de sa gestion et de l'emploi des ressources qui lui sont allouées. Il aura des incidences à la fois sur les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

A. Observations introductives

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

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

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



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



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

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

B. Dépenses

1. Evolution des dépenses à moyen ou long terme

(a) Des compensations réduites au minimum

Le projet de loi tend à mettre les dispositions régissant le fonds en conformité avec les règles européennes en matière d'aides d'Etat et de compensations de service public⁴⁵.

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

Cette compensation des déficits d'exploitation, déterminée sur base de comptes séparés relatifs à ces activités, ne saurait en aucun cas couvrir un éventuel déficit de l'activité que le fonds exerce en dehors du champ des aides à la construction d'ensembles⁴⁶. Dans le passé, le fonds a bénéficié de dotations annuelles considérables à charge du budget de l'Etat, couvrant de façon indiscriminée son déficit global. La nouvelle approche, s'appuyant sur des méthodes de comptabilité analytique⁴⁷, contribue à la transparence des finances publiques.

⁴⁵ Cf. la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.).

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

⁴⁷ Article 17, paragraphe 2, du projet de loi. Les méthodes de comptabilité analytique représentent des instruments d'analyse par excellence de la rentabilité de chacune des activités fonds et de ses différents départements. Ces méthodes permettront, entre autres, la détermination du coût au m² des constructions réalisées par le fonds et d'identifier les possibilités d'optimisation. Les audits mentionnés ont relevé que tel ne fut pas le cas dans le passé.



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

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

2. Accroissements de dépenses

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

(a) Accroissements de dépenses à court terme

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

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

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

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

- Les salaires du directeur et des deux directeurs-adjoints. Ces postes, introduits par le texte proposé, ne sont pas prévus par la loi actuellement en vigueur. Dans ce contexte, il convient encore de noter qu'à l'heure actuelle, exception faite des architectes, des assistants sociaux, d'un ingénieur et d'un économiste, le personnel du fonds ne comprend pas d'agents détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- Au vu des exigences de la politique du logement, le fonds devra être doté d'un service performant assurant un suivi social efficace des locataires. Au-delà des postes



- d'assistants sociaux existants, il conviendra le cas échéant de renforcer le service en question en engageant des agents supplémentaires ;
- La rémunération du réviseur d'entreprises agréé chargé de contrôler et de certifier les comptes du fonds, ainsi que de revoir les comptes séparés (article 18 du projet de loi). Les honoraires du réviseur d'entreprises agréé ne constituent cependant pas une dépense nouvelle pour le fonds, dans la mesure où dans le passé déjà, le fonds chargeait un réviseur d'entreprises agréé de la révision de ses comptes annuels ;
 - Quant aux jetons de présence et à l'indemnité mensuelle du commissaire du Gouvernement, fonction nouvelle prévue par le texte proposé, il est renvoyé à la fiche financière relative aux indemnités des membres du conseil d'administration et du commissaire du Gouvernement.

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

C. Recettes

1. Droits d'enregistrement

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

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

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



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

2. Impôt sur le revenu des collectivités

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

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

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

D. Résumé

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



v. Exposé des motifs du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement

Conformément aux exigences de l'article 4 c) de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, le projet de règlement grand-ducal énumère dans une liste descriptive les droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement



VI. Texte du projet du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement

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

Vu l'article 4, c), de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ;

Vu la fiche financière ;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

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

Arrêtons

Art. 1^{er}. La liste des dispositions accordant des droits exclusifs ou spéciaux au Fonds du Logement, ci-après désigné par « le fonds », s'établit comme suit :

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



4. Les articles 3 et suivants de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes accordent au fonds un droit de préemption :

- a) pour les terrains sis dans les zones de réserve foncière au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- b) pour les terrains sis dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la même loi ;
- c) pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et situés à l'extérieur de celui-ci.

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

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



VII. Commentaire des articles du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement

Art. 1^{er}.

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

Art. 2.

Pas de commentaire.

Art. 3.

Pas de commentaire.



VIII. Fiche financière du règlement grand-ducal fixant une liste des droits exclusifs ou spéciaux octroyés au Fonds du Logement

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



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

La décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général de la Commission européenne, désignée ci-après par « la décision 2012/21/UE »⁴⁸, permet de compenser les charges résultant de l'exécution de l'activité de service d'intérêt économique général (SIEG), confiée au fonds alors même que les critères *Altmark*⁴⁹ ne seraient pas remplis. Cependant, le montant de la compensation ne doit excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. La décision 2012/21/UE permet plusieurs méthodes de calcul de la compensation de service public⁵⁰. En particulier, elle permet de calculer le coût net à compenser sur base de la différence entre les coûts et les recettes. C'est l'option fondamentale retenue dans le projet de règlement grand-ducal.

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

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

A. Les raisons de cette distinction

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

1) Les montants employés à l'acquisition de terrains peuvent fortement varier d'une année à l'autre. Le règlement d'avances provisionnelles en cours d'année pour faire face à ces dépenses serait par conséquent une mauvaise méthode. D'autre part, il s'agit souvent de montants assez

⁴⁸ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L du 11 janvier 2012, pp. 7 et s.).

⁴⁹ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00, points 88 et s.

⁵⁰ Article 5, paragraphe 2, de la décision 2012/21/UE.



importants à régler sans retard et auxquels ne correspond aucune recette à court et même, en général, à moyen terme. Ceci explique que le fonds ne puisse attendre la clôture de l'exercice en cours, sauf à faire appel à l'emprunt pour une durée assez longue, ce qui n'est pas souhaité. La méthode pour laquelle il a été opté consiste à régler au fonds des montants provisionnels à l'époque de l'acquisition.

2) La distinction s'explique d'autre part par le souci d'éviter une surcompensation. Même si les règlements au profit du fonds se faisaient après l'exercice au cours duquel le fonds acquiert les terrains, il faudrait distinguer suivant l'affectation supposée des terrains. Ne peut en effet faire l'objet d'une compensation que la part relative à l'activité de SIEG. Souvent, les terrains sont acquis bien avant qu'il n'existe un projet concret. A plus forte raison, il est impossible de connaître la part d'activité de SIEG dans le projet à venir. La solution pour contourner cette difficulté consiste à régler une avance calculée en fonction des moyennes des trois années précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition, la régularisation intervenant au moment où les données nécessaires – concernant le projet précis dont il s'agit – seront connues. Comme il s'agit d'un calcul à faire individuellement pour chaque projet, la solution la plus simple consiste à régler des avances spécifiques pour chaque terrain au moment de l'acquisition et d'effectuer des régularisations par la suite. Cette façon de procéder présente par ailleurs l'avantage que la régularisation pourra intervenir dès que les données nécessaires sont disponibles.

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

Pour bien comprendre le mécanisme de calcul de la partie de la compensation prévue par l'article 2, il faut se rappeler que l'acquisition de terrains par des promoteurs publics donne déjà lieu à des aides à l'acquisition de terrains conformément aux articles 20 b), 22 et 27 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Cette aide est de 70 % du prix d'acquisition pour la part de terrain correspondant aux logements destinés à la location sociale. Elle est de 50 % pour ceux destinés à être cédés à des acquéreurs éligibles aux aides individuelles⁵¹.

Or, il convient également de compenser le fonds de la différence de 50% en cas de logements destinés à la vente, car la part de terrain est cédée par emphytéose en contrepartie d'une redevance assez symbolique qui s'élève à seulement 210 euros par an pour les appartements et à 420 euros par an pour les maisons⁵². Dans le passé, cette compensation s'est faite par le biais des dotations annuelles sans affectation précise. Ce système manque cependant de transparence et ne permet dès lors pas d'éviter une surcompensation.

⁵¹ Article 22, alinéa 2 b) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; article 8 du règlement grand-ducal du 4 septembre 2015 arrétant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.

⁵² Plus exactement, 27 euros pour les appartements et 50 euros pour les maisons, les deux valeurs étant au nombre-indice cent de l'indice des prix à la consommation en 1948 (article 18 du règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 pris en exécution de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement).



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

Pour la part de terrain correspondant à la location sociale, 30 % ne sont pas couverts par l'aide à l'acquisition du terrain. La partie non couverte risque d'être insuffisamment comblée par des loyers, ces derniers étant fixés, outre en fonction de la surface habitable, en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant⁵³. Les taux qui en résultent sont assez faibles, mais permettent d'amortir la part des frais d'acquisition du terrain et de la construction restant à charge du fonds. S'y ajoutent cependant des coûts substantiels de gestion, de maintenance et, le cas échéant de rénovation, entièrement à charge du fonds. Tout comme pour l'activité de vente avec emphytéose sur la part de terrain, il est prévu, afin d'éviter une surcompensation, que le fonds continue à l'Etat les loyers provenant de l'activité de location sociale, lorsque celle-ci est bénéficiaire.

⁵³ Article 28 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.



x. Texte du 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

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

Vu la fiche financière ;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

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

Arrêtons

Chapitre I^{er}. - Composantes de la compensation de service public

Art. 1^{er}. La compensation de service public visée à l'article 15, paragraphe 1, de la loi du # portant réorganisation de l'établissement public nommé Fonds du Logement, désigné ci-après par « le fonds », comporte deux éléments :

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

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

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

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

Art. 3. (1) Le montant des dotations prévues à l'article 2 fait l'objet d'une fixation provisoire en fonction de la proportion du prix d'acquisition des terrains non couverte par des aides à la



construction d'ensembles prévues au chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, et de rapports moyens pendant une période de référence de trois années civiles précédant immédiatement celle avant l'année d'acquisition en question.

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

$$CCP = (RM_3 \times RM_1 \times 0,5) + (RM_4 \times RM_2 \times 0,3)$$

(2) Ces rapports moyens sont les suivants :

1. le rapport moyen (RM_1) des surfaces de terrain rattachées aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, (SVS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la vente de la construction avec emphytéose sur la part de terrain (SV), l'expression mathématique de ce rapport étant :

$$RM_1 = \frac{(SVS_{a-4} + SVS_{a-3} + SVS_{a-2})}{(SV_{a-4} + SV_{a-3} + SV_{a-2})} ;$$

2. le rapport moyen (RM_2) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 2, point 2, (SLS), rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés à la location (SL), l'expression mathématique de ce rapport étant :

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

3. le rapport moyen (RM_3) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de vente visée à l'article 2, point 1, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 2, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant :

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

4. le rapport moyen (RM_4) des surfaces de terrain rattachés aux lots, achevés pendant la période de référence triennale, destinés à l'activité de location visée à l'article 2, point 2, rapportés aux surfaces de terrain rattachés à l'ensemble des lots destinés aux activités tant de vente que de location visées à l'article 2, points 1 et 2, l'expression mathématique de ce rapport étant :

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

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



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

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

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

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

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

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

Chapitre III. – Compensation des déficits d'exploitation

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



XI. Commentaire des articles 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

Art. 1^{er}.

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.

Art. 2.

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

Art. 3.

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

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

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

Calcul du coefficient de compensation provisionnel en 2020

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

Les moyennes en 2016, 2017 et 2018 (période de référence triennale) des surfaces des lots achevés, cédés ou prévus pour être cédés par vente avec bail emphytéotique bénéficiant



d'aides à l'acquisition de terrains rapportés à l'ensemble des ventes avec bail emphytéotique sur la part de terrain sont les suivantes :

2016 :	70 % des surfaces
2017 :	80% des surfaces
2018 :	75% des surfaces

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

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

2016 :	80% des surfaces
2017 :	90% des surfaces
2018 :	85% des surfaces

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

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

2016 :	35 % des surfaces pour la vente avec emphytéose et 65 % des surfaces pour la location sociale
2017 :	50% des surfaces pour la vente avec emphytéose et 50 % des surfaces pour la location sociale
2018 :	41% des surfaces pour la vente avec emphytéose et 59 % des surfaces pour la location sociale

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

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

$$(42\% \times 75\% \times 50\%^{54}) + (58\% \times 85\% \times 30\%^{55})$$

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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



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

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

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

Art. 4.

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

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

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

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

Calcul de la régularisation en 2030

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

septembre 2015 arrétant le programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat prévoit également un taux pouvant aller jusqu'à 70% du prix d'acquisition des terrains de projets de location sociale. En pratique ce taux maximal est appliqué. Il s'ensuit que la partie non couverte est de 30% et que par conséquent, pour que la totalité du prix d'acquisition soit couverte, montant de la compensation doit également s'élever à 30% du prix d'acquisition.



Le taux de compensation pour un projet entièrement destiné à la vente avec emphytéose est de 50%⁵⁶.

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 entièrement⁵⁷ destiné à la vente avec emphytéose est de 50%⁵⁸. Pour la location sociale, le taux de compensation est de 30 %⁵⁹.

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 :

⁵⁶ 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 (...) ».

⁵⁷ 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 (...) ».

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.



$$\begin{aligned} & (0,46 \text{ (taux de compensation régularisé)} - 0,3054 \text{ (coefficient de compensation provisionnel)}) \times 10 \text{ (prix d'acquisition)} \\ & = 0,1546 \times 10 \\ & = 1,546 \end{aligned}$$

Art. 5.

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

Art. 6.

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

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

Art. 7.

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

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

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

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



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

Les calculs sont basés sur les données suivantes :

- Au cours de l'exercice 2020, le fonds acquiert des terrains pour 100. Il touche des compensations de 30 et des aides de 60 pour l'acquisition de ces terrains⁶⁰.
- Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes : 2⁶¹
- Pour la différence de 10, il contracte un prêt et règle pour l'exercice en question un intérêt de 0,1.
- La garantie d'Etat, donne lieu à une redevance de 0,05 (d1). Les frais d'acte d'élèvent à 0,7 (d2).
- Autres aides en vertu du chapitre 3 de la loi modifiée du 25 février 1979, continués aux acquéreurs⁶²: 2
- Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de vente avec emphytéose : 8
- Frais généraux imputables à l'activité de vente avec emphytéose : 3
- Produits provenant de la vente de logements : 9
- Redevances d'emphytéose : 1
- Dépenses en constructions, rénovations, frais d'étude, etc. au cours de l'exercice pour l'activité de location sociale : 10
- Part couverte par des aides : 6⁶³
- Frais généraux imputables à l'activité de location sociale : 5
- Loyers : 4

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

Recettes :

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

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² 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.

⁶³ 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.



Dépenses :

$$\begin{aligned} & (f) + (g) + (c)^{64} + (d1)/3^{65} + (d2)/3^{66} \\ & = 8 + 3 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 8 + 3 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 11,282 \end{aligned}$$

Déficit à compenser pour l'année 2020 :

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

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

Recettes :

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

Dépenses :

$$\begin{aligned} & (j-k)^{67} + (l) + (c)/3 + (d1)/3 + (d2)/3 \\ & = 4 + 5 + 0,1/3 + 0,05/3 + 0,7/3 \\ & = 4 + 5 + 0,033 + 0,016 + 0,233 \\ & = 9,282 \end{aligned}$$

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

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

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

(a) Au cours de l'exercice 2021, le fonds acquiert des terrains pour 200. Il touche des compensations de 60 et des aides de 120 pour l'acquisition de ces terrains⁶⁸.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.

⁶⁶ Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

⁶⁷ $10 - 6 = 4$.



- (b) Encaissements de paiements régularisant les dotations provisoires d'années précédentes : 4⁶⁹
- (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 acquéreurs⁷⁰ : 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 : 7⁷¹
- (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 :

$$(f) + (g) + (c)/3^{72} + (d1)/3^{73} + (d2) /3^{74}$$

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² 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.

⁷³ Cf. la remarque précédente qui vaut pour les redevances à verser à l'Etat pour la garantie qu'il donne.



$$\begin{aligned} &= 12 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ &= 12 + 2 + 0,066 + 0,033 + 0,46 \\ &= 14,559 \end{aligned}$$

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) : $\underline{1,941} \geq \underline{1,5}$

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 :

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

Dépenses :

$$\begin{aligned} &(j-k)^{75} + (l) + (c)/3 + (c) + (d1)/3 + (d2)/3 \\ &= 4 + 2 + 0,2/3 + 0,1/3 + 1,4/3 \\ &= 4 + 2 + 0,066 + 0,016 + 0,46 \\ &= 6,542 \end{aligned}$$

⁷⁴ Cf. la remarque précédente qui vaut pour les frais d'acte.

⁷⁵ $11 - 7 = 4$.



Bénéfice de l'activité de location sociale :

$$7 - 6,542 \\ = \underline{0,458}$$

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

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

Rien ne peut être mis en réserve.

Art. 8.

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

Art. 9.

Pas de commentaire.

Art. 10.

Pas de commentaire.



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

Il échet de souligner que la compensation de service public ne constitue pas une nouvelle catégorie de dépenses à charge du budget de l'Etat, mais qu'elle vient remplacer la dotation dont bénéficie le fonds aux termes de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. La compensation de service public présente l'avantage d'être conçue de façon à éviter toute surcompensation du fonds, conformément à la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

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

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



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

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

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

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



XIV. Texte du projet du règlement grand-ducal portant fixation des indemnités et jetons de présence revenant aux membres du conseil d'administration et au commissaire du Gouvernement du Fonds du Logement

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

Vu la fiche financière ;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

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

Arrêtons

Art. 1^{er}. Le président du conseil d'administration du Fonds du Logement, ci-après désigné par le « fonds », bénéficie d'une indemnité mensuelle de 370 euros à partir de son entrée en fonction, sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent.

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

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

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

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

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

Art. 4. Les indemnités mensuelles et les jetons de présence sont liquidés à la fin de chaque année civile sur présentation d'un état collectif indiquant pour chaque membre du conseil d'administration du fonds et le commissaire du Gouvernement les sommes dues à titre



d'indemnités mensuelles et de jetons de présence. Ledit état devra être certifié exact par le président du conseil d'administration du fonds, ou celui qui le remplace.

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

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



xv. Commentaire des articles 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

Art. 1^{er}

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

Art. 2.

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

Art. 3.

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

Art. 4.

Pas de commentaire.

Art. 5.

Pas de commentaire.

Art. 6.

Pas de commentaire.



xvi. Fiche financière 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

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

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

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

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

	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