



Projet de loi portant modification

1. du Code du travail ;
2. de loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
3. de loi modifiée du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes ;
4. de loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement ;
5. de loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ;
6. de loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;
7. de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal.

I. Exposé des motifs

L'adoption puis l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal consacre une reconnaissance officielle de l'économie sociale et solidaire.

La société d'impact sociétal (SIS) présente de nombreux avantages (une meilleure sécurité juridique, un cadre fiscal adapté, un accès aux marchés publics, etc.), assortis d'obligations strictes en termes de transparence et de gouvernance. A travers l'exigence d'un agrément ministériel et un mécanisme de supervision, le régime de la société d'impact sociétal (SIS) vise à garantir non seulement la bonne gestion financière de ces entreprises, mais également la primauté de la finalité sociale ou sociétale sur la distribution de bénéfices.

Destinée à la fois aux organisations existantes de l'économie sociale et solidaire (principalement constituées sous la forme d'asbl et de fondations), et aux porteurs de projets qui souhaitent lancer des activités socialement innovantes, la société d'impact sociétal (SIS) a vocation à devenir le principal véhicule juridique du développement de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg. Ainsi, il convient de garantir que les organisations actuellement constituées sous forme d'asbl et de fondation et qui bénéficient de mécanismes de soutien publics ne soient pas privées d'une part importante de leur financement à cause d'un changement de statut juridique.

Il s'avère cependant que les dispositions de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal ne suffisent pas, à elles seules, à neutraliser efficacement tous les risques potentiels liés à la transition vers le régime de la société d'impact sociétal (SIS) pour les organisations de l'économie sociale et solidaire qui bénéficient actuellement de conventionnements avec un ou plusieurs départements ministériels. En particulier, l'ULESS a attiré l'attention du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire sur plusieurs dispositions législatives qui préconisent actuellement à l'Etat de conclure des conventions exclusivement avec des associations sans but lucratif ou des fondations.

Afin d'avoir une idée plus précise de l'étendue des dispositions législatives qu'il conviendrait d'amender afin de garantir que les organisations de l'économie sociale et solidaire qui opteraient pour le statut de société d'impact sociétal (SIS) ne soient pas pénalisées, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire a lancé, au premier semestre 2017, une consultation auprès des autres départements ministériels. Plusieurs cas de figure ont été identifiés.

En premier lieu, il existe de nombreux cas dans lesquels aucune modification législative n'est requise pour permettre aux sociétés d'impact sociétal (SIS) de bénéficier des mêmes soutiens financiers que les associations sans but lucratif et les fondations.

C'est le cas notamment dans les relations que l'Etat entretient avec les organismes sociaux, familiaux et thérapeutiques (ASFT). En effet, l'article 11 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre le Ministère de la Famille et les organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique prévoit que le soutien financier de l'Etat peut être accordé à une personne morale de droit privé, précisant que « celle-ci doit être constituée soit en vertu d'une disposition légale particulière, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 28 avril 1928 sur les associations et les fondations, soit selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ». Or, les sociétés d'impact sociétal répondent déjà à cette exigence dans la mesure où seules peuvent être agréées comme société d'impact sociétal (SIS) les sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée et sociétés coopératives constituées selon les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1915.

Il en va de même en ce qui concerne l'intervention de l'Etat dans l'intégration de demandeurs d'emploi difficiles à insérer ou à réinsérer sur le marché du travail. En effet, la loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi prévoit que les subventions sont subordonnées à l'obtention d'un agrément délivré par le ministre ayant l'emploi dans ses attributions, lequel peut être obtenu par tout employeur qui répond « à l'ensemble des exigences légales en matière de législation sur les sociétés et associations » (art. L 593-3 du Code du Travail). Ceci, par définition est déjà le cas des sociétés d'impact sociétal constituées selon les dispositions de la loi modifiée du 15 août 1915.

Dans ces deux cas de figure, particulièrement emblématiques pour un grand nombre d'organisations de l'économie sociale et solidaire (ASFT et insertion), aucune adaptation législative n'est requise pour permettre aux sociétés d'impact sociétal (SIS) de bénéficier du même soutien de l'Etat que les asbl ou les fondations.

Ensuite il existe, dans la législation actuelle, de nombreux dispositifs de soutien financiers exclusivement destinés à des asbl et à des fondations, à l'exclusion de toute autre forme d'organisation. Dans de tels cas de figure, une intervention législative s'avère nécessaire afin de permettre explicitement une extension du champ d'application de ces dispositifs de soutien financier aux sociétés d'impact sociétal (SIS) dont le capital serait constitué à 100% de parts d'impact.

Le Gouvernement a identifié plusieurs dispositifs de soutien financiers publics qui pourraient utilement être étendus aux sociétés d'impact sociétal (SIS) dont le capital serait constitué à 100% de parts d'impact :

- la coopération au développement ;
- les aides à la construction d'ensembles et la gestion locative sociale ;
- la formation pour adultes ;
- la recherche scientifique ;
- le prêt temporaire de main-d'œuvre.

Enfin, en ce qui concerne l'introduction de nouveaux dispositifs de soutien financier, la vigilance s'impose, afin de permettre aux sociétés d'impact sociétal (SIS) de bénéficier des mêmes soutiens financiers que les associations sans but lucratif (asbl) et les fondations.

L'adoption de la récente loi du 17 juillet 2017 portant modification du Code du Travail en vue de l'introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage de longue durée constitue une excellente illustration de dispositif de soutien financier qui tient compte ab nihilo du nouveau régime de société d'impact sociétal (SIS). En effet, l'exposé des motifs du projet de loi n° 7149 indiquait clairement qu'« étant donné que la volonté du Gouvernement est d'encourager la création de sociétés d'impact sociétal et que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal des associations sans but lucratif existantes peuvent se constituer sous la forme de société d'impact sociétal, il convient d'inclure celles-ci dans le champ d'application du nouveau dispositif à condition que leur capital social soit constitué à 100% de parts d'impact ».

C'est ainsi que parmi les employeurs susceptibles de bénéficier de l'aide financière accordée par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions, figurent « l'Etat, les communes et les syndicats communaux, les établissements publics, les sociétés d'impact sociétal dont le capital social est composé à 100% de parts d'impact, les fondations et les associations sans but lucratif ».

Selon la même logique que la loi du 12 décembre 2016 en matière de déductibilité des dons dans le chef du donateur pour les sociétés d'impact sociétal (SIS) dont le capital est constitué à 100 % de parts d'impact, le législateur a voulu garantir que le soutien financier accordé aux SIS ne puisse être détourné de sa finalité. En effet, limité aux seules sociétés d'impact sociétal (SIS) dont le capital est constitué à 100% de parts d'impact, le dispositif de lutte contre le chômage de longue durée ne pourra servir ni directement, ni même indirectement, à augmenter le rendement d'investisseurs privés.

Cet exemple illustre explicitement la volonté du législateur de transition des asbl et des fondations vers le nouveau régime de la sociétés d'impact sociétal (SIS) en évitant toute discrimination à l'encontre de ces dernières dans les nouveaux dispositifs de soutien financiers.

C'est sur la base des réponses reçues à sa consultation de la part des différents départements ministériels compétents que le Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire a élaboré le présent projet de loi.

II. Texte du projet

Art. 1^{er}. A l'article L.133-1, paragraphe 2, point 1 du Code du travail l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« 1. L'activité d'établissements, d'associations ou d'institutions ayant une personnalité juridique et remplissant des missions à caractère social, ainsi que les sociétés agréées en tant que sociétés d'impact sociétal à condition que le capital social de telles sociétés soit constitué à 100 pour cent de parts d'impact, à condition d'avoir été agréées par le ministre ayant le Travail dans ses attributions. »

Art. 2. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est modifiée comme suit :

1° L'article 30ter prend la teneur suivante :

«Art. 30ter. L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 75 pour cent du prix de construction, d'acquisition, de rénovation et d'assainissement de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, sociétés d'impact sociétal à condition que le capital social de telles sociétés soit constitué à 100 pour cent de parts d'impact, fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux. »

2° A l'article 66-3, les alinéas 1^{er} et 2, prennent la teneur suivante :

«Art. 66-3. La gestion locative sociale consiste en la location de logements et la mise à disposition de ces logements à des ménages à faible revenu.

La gestion locative sociale peut être exercée par les promoteurs publics visés à l'article 16, aliéna 1^{er}, les offices sociaux, les fondations, les associations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement. »

Art. 3. A l'article 1^{er}, de la loi modifiée du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes le point e) prend la teneur suivante:

«e) d'établir et de gérer, suivant les critères de l'article 2 ci-dessous, les contrats conventionnant des cours pour adultes organisés par des communes, des associations sans but lucratif ou des sociétés d'impact sociétal à condition que le capital social de telles sociétés soit constitué à 100 pour cent de parts d'impact; »

Art. 4. A l'article 7 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante:

« Peuvent être agréées comme organisations non gouvernementales de développement, les associations sans but lucratif ou les fondations constituées conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les sociétés dotées de la

personnalité juridique et reconnues d'utilité publique, ainsi que les sociétés d'impact sociétal constituées conformément à la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal à condition que le capital social de telles sociétés soit constitué à 100 pour cent de parts d'impact, qui ont pour objet social notamment la coopération au développement. »

Art. 5. A l'article 3, paragraphe 2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public le point 3 prend la teneur suivante:

«3. les associations et les fondations sans but lucratif régies par les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif et les sociétés d'impact sociétal régies par les dispositions de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal à condition que le capital social de telles sociétés soit constitué à 100 pour cent de parts d'impact, entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche. »

Art. 6. A l'article 1^{er}, paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil le point g prend la teneur suivante :

«g) aux logements meublés ou non-meublés mis à disposition de personnes physiques à titre d'aide sociale par un promoteur public au sens de l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, un office social, une association sans but lucratif, une fondation ou une société d'impact sociétal à condition que le capital social de telles sociétés soit constitué à 100 pour cent de parts d'impact, œuvrant dans le domaine du logement. »

Art 7. A l'article 9 de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante:

« La mention « société d'impact sociétal » en toutes lettres ou le sigle « SIS » reproduit lisiblement sont réservés aux sociétés agréées en tant que telles en vertu de la présente loi. L'arrêté ministériel d'agrément ainsi que l'arrêté ministériel de retrait de l'agrément sont publiés au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

I. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La modification de l'article L.133-1 du Code du travail est destinée à permettre aux sociétés d'impact sociétal dont le capital est constitué à 100% de parts d'impact de bénéficier de la dérogation en matière de prêt temporaire de main d'œuvre au même titre que les établissements, associations ou d'institutions ayant une personnalité juridique et remplissant des missions à caractère social.

Article 2

Point 1

Les sociétés d'impact social, dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, peuvent également bénéficier des aides à la construction d'ensembles prévues par l'article 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Point 2

L'instrument de la gestion locative sociale, tel que défini actuellement à l'article 66-3 de la loi du 25 février 1979, permet d'accroître l'offre de logements locatifs appartenant à des propriétaires privés, personnes physiques ou personnes morales.

Vu la pénurie persistante de logements abordables et vu le succès et les progrès que connaît la gestion locative sociale, il s'avère opportun d'élargir cet instrument à des logements locatifs appartenant à des propriétaires publics, dont notamment les promoteurs publics, et de constituer ainsi un complément à l'offre de logements locatifs subventionnés (logements sociaux).

Les logements locatifs non subventionnés appartenant aux promoteurs publics peuvent dès lors également être mis à disposition par le biais de la gestion locative sociale, ce qui contribue à la diversification et à la mixité sociale de leurs ensembles de logements.

Les propriétaires publics de logements, et plus particulièrement ceux autres que les promoteurs publics, peuvent ainsi recourir aux services d'un organisme exerçant la gestion locative sociale pour, premièrement, contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables et, deuxièmement, confier la gestion de leur parc locatif à des professionnels du secteur en cause.

Toujours au vu des nombreux besoins actuellement non couverts par le marché immobilier privé, la possibilité d'exercer la gestion locative sociale est étendue aux sociétés d'impact sociétal dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ayant pour objet social la promotion du logement, ainsi qu'à l'ensemble des promoteurs publics.

A côté des communes et des syndicats de communes, le Fonds du Logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché peuvent dorénavant exercer la gestion locative sociale. Il convient néanmoins de préciser qu'il ne s'agit que d'une faculté pour ces promoteurs publics d'exercer eux-mêmes l'activité de la gestion locative sociale, et que cette faculté n'exclut pas la possibilité de confier la gestion locative sociale de leurs logements locatifs non subventionnés à d'autres organismes pouvant exercer cette activité.

L'éventail de l'offre de logements de l'ensemble des promoteurs publics s'élargit de la sorte. L'ensemble des promoteurs publics peut assurer un meilleur suivi social de leur clientèle en l'accompagnant, le cas échéant, du logement locatif subventionné, vers le logement locatif non

subventionné mis à disposition par le biais de la gestion locative sociale, pour aboutir idéalement au logement locatif du marché privé ou à l'accès à la propriété.

Si l'alinéa 3 de l'article 66-3 n'est pas modifié, il est néanmoins précisé qu'afin de permettre le fonctionnement des organismes exerçant la gestion locative sociale, la participation aux frais de gestion couvre tous les logements gérés, qu'ils appartiennent à des propriétaires privés ou à des propriétaires publics.

Article 3

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal, il s'avère opportun de confier aux sociétés d'impact sociétal (SIS) créées par cette loi de 2016, la possibilité de proposer, sous le régime de la loi modifiée du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes, des cours pour adultes. Par conséquent, il est proposé d'ajouter les sociétés d'impact sociétal (SIS) constituées à 100 pour cent de parts d'impact en tant que bénéficiaires potentiels de contrats conventionnant des cours adultes tels que prévus par l'article 1^{er}, point e) de la prédite loi modifiée de 1991.

Une adaptation de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2000 ayant pour objet 1) de fixer les modalités des contrats conventionnant des cours pour adultes et les conditions d'obtention d'un label de qualité et d'une subvention et 2) de créer une Commission Consultative à l'Education des Adultes s'avère également nécessaire.

Article 4

La politique de coopération au développement et d'action humanitaire se caractérise par un effort constant et progressif, tant en quantité qu'en qualité, au bénéfice des populations les plus démunies. Elle a notamment pour objectif la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, le développement économique et social durable des pays en développement, ainsi que l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale. Elle intervient notamment dans les secteurs sociaux, tels que la santé, l'éducation, la formation et l'insertion professionnelles et le développement rural/local. L'égalité hommes/femmes, la bonne gouvernance et l'environnement constituent des thématiques transversales de la Coopération luxembourgeoise. Les domaines d'intervention de la coopération au développement et de l'action humanitaire rejoignent ainsi le champ de l'économie sociale et solidaire, selon les termes de l'article 1^{er} paragraphe 2 de la loi du 12 décembre 2016.

C'est pour tenir compte de cette proximité entre coopération au développement et économie sociale et solidaire que l'article 1^{er} du présent projet de loi vise à modifier la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement afin de reconnaître les sociétés d'impact sociétal (SIS) dont le capital est constitué à 100% de parts d'impact comme des organisations susceptibles de bénéficier d'un agrément et donc du soutien public en matière de coopération au développement et d'action humanitaire au même titre que les asbl et les fondations respectivement les sociétés dotées de la personnalité juridique et reconnues d'utilité publique.

Article 5

L'article 5 vise à étendre les bénéficiaires potentiels du Fonds national de la Recherche (FNR) aux sociétés d'impact sociétal (SIS) dont le capital social est constitué à 100% de parts d'impact. Les associations et les fondations sans but lucratif peuvent, quant à elles, bénéficier du soutien du FNR depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 août 2014.

Article 6

Face aux besoins des personnes qui ne peuvent pas bénéficier d'un logement locatif social, mais qui éprouvent néanmoins des difficultés financières à payer les loyers pratiqués sur le marché locatif privé, il échet d'accroître l'offre de logements « locatifs » à coût modéré. Par conséquent, les sociétés d'impact sociétal, dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact, ainsi que l'ensemble des promoteurs publics, au sens de l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, sont associés à la gestion locative sociale, comportant la mise à disposition de logements au public cible contre paiement d'une indemnité d'occupation modérée.

L'exception prévue à l'article 1^{er}, paragraphe (3), point g) de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est élargie des communes et des syndicats de communes à l'ensemble des promoteurs publics, ainsi qu'aux sociétés d'impact sociétal visées. Cette exception continue à valoir également pour les offices sociaux, les associations sans but lucratif et les fondations œuvrant dans le domaine du logement.

Article 7

L'article 7 vise simplement à permettre l'usage du signe « SIS » par les sociétés agréées en tant que sociétés d'impact sociétal. De telles dispositions existent pour les sociétés anonymes qui sont autorisées par la législation commerciale, à utiliser le sigle « SA », les sociétés à responsabilités limitées qui sont légalement autorisées à utiliser le signe « SARL », etc.

FICHE FINANCIÈRE

Le présent projet de loi n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat.