



A V I S

sur

le projet de loi portant

- 1) autorisation de constitution de la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et de la société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale,
- 2) modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et
- 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

Par dépêche du 4 décembre 2012, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Remarque préliminaire

Dans le souci d'un travail législatif soigné, il y a lieu de citer en entier, dans l'intitulé d'un projet de loi, les lois à modifier. Ainsi, le titre du projet de loi sous avis est à compléter sub 2) comme suit:

"modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et".

A. Contenu du projet de loi

Le projet de loi sous avis entend conférer à l'État un nouvel outil technique, administratif, financier et commercial pour dynamiser l'offre de logements dans le cadre d'une politique du logement, du développement urbain et de l'aménagement du territoire.

Selon le programme gouvernemental pour la période 2009 à 2014, *"le gouvernement étudiera l'opportunité de la création d'une société de développement pouvant intégrer les activités de différents promoteurs publics en vue d'atteindre un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux ou à un coût modéré et, le cas échéant, d'en améliorer la gestion"*.

À cet effet, le projet de loi sous avis prend la forme d'une loi d'habilitation censée créer les conditions pour la liquidation de l'établissement public autonome qu'est le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds du Logement) et la constitution de deux nouvelles sociétés nationales anonymes, à savoir:

- la Société Nationale de Développement Urbain (SNDU), et
- le Fonds du Logement S.A. Nationale (FDL-N).

Le mode opératoire de ces deux nouvelles sociétés, regroupées sous la dénomination "*Sociétés Nationales*", sera celui de sociétés de droit privé conformément à la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

La structure projetée est celle d'une "*maison-mère*", en l'occurrence la SNDU, avec une multitude de filiales et sous-filiales, à savoir:

1) celles qui existent déjà à l'heure actuelle:

- le FDL(-N),
- la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), à hauteur des 51,07% du capital actuellement détenu par l'État,

2) les nouvelles entités à créer:

- une société de gérance,
- une société de promotion immobilière,
- une société de développement communal,
- une société de télédistribution, avec une sous-filiale (E-Village.s.a qui existe déjà),
- une société d'exploitation de chauffage urbain, avec huit sous-filiales existantes, à savoir:

la société coopérative de chauffage urbain,
la société anonyme chauffage Aal Esch,
la société anonyme chauffage Sauerwiss,
la société anonyme chauffage Nuddelsfabrick,
la société anonyme chauffage Eecherschmelz,
la société anonyme Cogénération Dudelange,
la société anonyme Kraeitzgaass,
la société anonyme Quartier de la Fonderie Distribution,

- une société d'exploitation immobilière avec trois filiales (sans indication de statut) dénommées:
commerce,
bureaux,
parkings.

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, la SNDU aura comme mission d'assurer:

- l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir, la constitution et la gestion de réserves foncières;
- l'exploitation du patrimoine foncier pour la cession, la location, la cession sur base de droits d'emphytéose ou de droits de superficie;
- l'initiation et le pilotage de projets dans les domaines de l'aménagement urbain et du territoire, de la viabilisation de terrains, de la construction et de la gestion d'ensembles;
- le conseil et l'assistance technique aux communes dans le cadre de leurs projets d'aménagement du territoire, d'urbanisation et de développement;
- l'élaboration et la supervision de projets en matière d'urbanisation et d'aménagement urbain destinés à l'habitat, y compris la création de nouvelles agglomérations, la rénovation et le développement de zones urbaines existantes, etc.

L'État en tant qu'actionnaire unique se verra attribué toutes les actions représentant le capital social. La SNDU est toutefois *ouverte à d'autres formules associatives telles que le partenariat public-privé, voire d'autres formes juridiques et financières appropriées au cas par cas*. De même, au niveau d'une société-filiale, un autre actionariat *pourra se joindre à la SNDU*.

Le FDL-N, dont l'État sera actionnaire unique, sera chargé de l'acquisition, de la gestion et de la location des biens immobiliers destinés au parc locatif social.

La liquidation du Fonds du Logement et la capitalisation de la SNDU et du FDL-N se fera par incorporation des actifs et passifs actuels dudit Fonds.

La SNDU et le FDL-N seront administrés chacun par un Directoire et un Conseil de Surveillance conformément à la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

La constitution effective des sociétés nationales se fera par règlements grand-ducaux.

B. Remarques générales sur la politique nationale du logement

1. L'accès au logement

Un droit au logement est consacré dans divers traités et conventions internationales auxquels l'État luxembourgeois a souscrit. Ce droit se décline toutefois au Luxembourg en un simple droit d'accès au logement, contrairement à d'autres pays, tels que la France par exemple, qui peuvent se prévaloir d'un droit au logement opposable.

L'État luxembourgeois répond à son obligation d'assurer le droit d'accès au logement, d'un côté, par le biais de subventions et de sa participation aux activités de promoteurs publics du logement et, de l'autre côté, par des aides financières personnelles allouées principalement aux acquéreurs d'un logement et, dans une moindre mesure, aux locataires.

Les communes ont, selon la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation, "*la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune*".

Garantir l'accès à un logement n'oblige donc pas l'autorité publique à fournir un logement à toute personne qui en fait une demande, mais elle doit, *dans la mesure du possible*, apporter une aide aux personnes qui, pour des raisons financières ou pour toute autre raison indépendante de leur volonté, ne trouvent pas de logement approprié.

L'effectivité du droit d'accès au logement dépend le plus souvent, et pour l'essentiel, de la disponibilité d'une offre adéquate et financièrement abordable. Depuis des années, les autorités publiques (État

et communes) ont mis en œuvre de nombreuses mesures d'encadrement, des actions (paquet logement/pacte logement) et des aides financières pour augmenter l'offre des logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat.

Or, force est de constater que, malgré les programmes et les aides financières publiques allouées, un logement décent devient de moins en moins abordable pour des couches de la population de plus en plus larges.

En effet, selon l'enquête EU-SILC de 2010:

- pour 18.146 ménages (sur un total de 192.000 ménages) les coûts du logement représentaient une surcharge, avec risque de surendettement, c'est-à-dire que les frais de loyers, d'intérêts sur des prêts immobiliers (sans les remboursements de crédits), d'énergie, d'eau, d'assurance obligatoire, etc., dépassaient 40% de leur revenu disponible;
- 200 à 250 personnes souffraient d'une privation totale d'un logement;
- 14.883 ménages vivaient dans un logement en situation de surpeuplement.

Tous les partis politiques et toutes les forces vives de la Nation ont fait du problème du manque de logements abordables une priorité de leurs programmes d'action et ont soumis toute une série de propositions. Le Premier Ministre a annoncé au cours de sa déclaration sur l'état de la Nation, le 8 mai 2012, la ferme volonté du gouvernement de mettre en œuvre, rapidement et de manière résolue, les 21 mesures du Paquet Logement qui entend *réaliser des lieux d'habitat du futur offrant une grande qualité de vie dans un espace urbain et rural idéal, à un prix abordable.*

2. Le logement social

Pour tous ceux dont les revenus, compte tenu d'éventuelles aides publiques, ne permettent pas d'accéder à un logement, leur droit d'accès devra se concrétiser par l'offre d'un logement décent à un prix/loyer socialement juste, eu égard au revenu disponible du concerné et aux autres besoins élémentaires à satisfaire par ce dernier.

L'État et les communes ainsi que des associations et fondations caritatives y répondent par la promotion et la mise à disposition de logements sociaux ou à coût modéré.

Il n'existe pas de définition officielle du logement social. Il s'agit en principe de logements subventionnés par une autorité publique, loués ou vendus à des prix/loyers modérés à des ménages défavorisés, à revenu modeste ou dépendant des minima sociaux, pour lesquels un logement convenable offert sur le marché immobilier traditionnel n'est pas financièrement abordable.

Le logement social est donc la réponse des pouvoirs publics à la défaillance du marché immobilier privé du logement à satisfaire l'ensemble des besoins et à garantir à toute personne l'accès à un logement décent à un loyer/prix abordable.

Néanmoins, dans des immeubles relevant du domaine du logement social, des logements peuvent également être attribués à des personnes "*plus aisées*", ceci dans le but d'une promotion de la mixité sociale et urbaine et de lutte contre la ségrégation sociale. Conformément aux règles communautaires sur les aides d'État, de tels logements ne peuvent pas être subventionnés par des fonds publics.

Logements sociaux locatifs gérés par des bailleurs sociaux publics:

	Nombre de logements locatifs subventionnés en 2010-2011
Fonds du Logement	1.701
Société Nationale des Habitations à Bon Marché	167
Commune de Luxembourg-Ville	≈ 500
Commune d'Esch-sur-Alzette	≈ 400
Autres communes	≈ 150
Agence Sociale Immobilière	100
Autres bailleurs sociaux (fondations, associations sans but lucratif, fabriques d'église, centres d'accueil, ...)	200
TOTAL	≈ 3.200

Par rapport aux ménages en situation de surcoût ou de surpeuplement de leur logement, l'offre de logements sociaux est très limitée.

Le règlement grand-ducal modifié du 24 mars 2010 arrêtant le 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État prévoit la construction, par les divers promoteurs publics et autres acteurs, de

- 5.922 logements sociaux destinés à la vente;
- 3.885 logements destinés à la location.

L'évaluation de la demande potentielle et des besoins en logement 2010-2030 établie par le STATEC ne porte que sur le nombre total de logements supplémentaires requis (6.500 logements par an) et ne fait pas de distinction entre logements à offrir sur le marché immobilier traditionnel et les besoins en logements sociaux.

Une enquête menée par le Ministère du Logement auprès des communes, du Fonds du Logement et de l'Agence Sociale Immobilière chiffre à 3.354 unités les besoins en logements sociaux, chiffre que les acteurs sur le terrain considèrent toutefois comme largement sous-estimé.

3. Les promoteurs du logement social

L'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement autorise l'État "*à favoriser par des participations financières l'initiative de promoteurs publics ou privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location*".

Les promoteurs publics sont chargés de toute opération relative à l'acquisition de terrains à bâtir ainsi qu'à la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location. Sont considérés comme promoteurs publics: les communes, les syndicats de communes, les sociétés fondées sur la base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché (Société Nationale des Habitations à Bon Marché/SNHBM) et le Fonds du Logement.

Ce dernier, créé par la loi précitée de 1979, est le promoteur public le plus important en ce qui concerne le parc locatif social. Il a pour mission principale de réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements des-

tinés à la vente et/ou à la location et la gestion des logements loués. Ses moyens pour pouvoir efficacement répondre à sa mission ont été successivement élargis en 2002 et en 2008.

La Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), société anonyme créée en 1919, s'est spécialisée dans la construction et la vente de maisons unifamiliales et d'appartements subventionnés et en a vendu quelque 8.500 depuis lors. Son activité dans le secteur du logement social locatif se limite à 170 logements construits en grande majorité entre 1945 et 1960.

À côté du Fonds du Logement et de la SNHBM, diverses associations et fondations caritatives sont actives dans le domaine du logement social. Elles sont reconnues comme étant "*d'utilité publique*" et elles sont subventionnées par des fonds publics.

Tel est notamment le cas de l'Agence Immobilière Sociale (AIS) qui loue des logements (le plus souvent vacants) à un propriétaire-bailleur privé ou (rarement) public, pour les mettre, pour une durée maximale de 3 ans et pour un loyer modéré, à la disposition de personnes en détresse.

Les promoteurs privés sont exclus d'aides publiques pour l'acquisition et l'aménagement des terrains ainsi que pour la construction de logements sociaux destinés à la location. Par contre, ils peuvent toucher des subventions publiques pour la construction de logements sociaux destinés à la vente. Étant donné que les marges bénéficiaires sont très limitées, il n'y a qu'un seul promoteur privé qui, il y a 20 ans, a construit des logements à coût modéré.

C. Remarques générales concernant la nouvelle structure des promoteurs publics du logement social

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à relever de prime abord que l'article 15 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement n'est pas modifié par le projet de loi sous avis, de sorte que l'État reste autorisé à favoriser, par des participations financières, l'initiative de promoteurs publics et privés en vue de l'acquisition et de l'aménagement de terrains ainsi que de la construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à

la location. Ces missions d'utilité publique sont, au stade actuel, assurées principalement par le Fonds du Logement.

La Chambre relève que, selon le projet de loi sous avis, le FDL-N ne s'occupera plus, ni de la construction, ni de la vente de logements sociaux ou à coût modéré, mais sera uniquement en charge de l'acquisition, de la gestion et de la location de biens immobiliers destinés au parc locatif social, étant entendu que, dans le cadre de la mixité sociale, 25% du parc locatif social pourront être mis en location aux baux de loyer du marché privé.

Or, ni la construction, ni la vente de logements à coût modéré ne figurent explicitement parmi les missions rentrant dans le cadre de l'objet social de la SNDU, qui ne se préoccupera (selon l'article 4, 3^e tiret du projet de loi) que de l'initiation et du pilotage de projets dans les domaines de la construction et de la gestion d'ensembles.

Le commentaire des articles du projet de loi n'est pas plus explicite sur la question de savoir quelle instance sera en charge de la construction et de la vente de logements à coût modéré, ni auprès de qui le FDL-N se procurera les logements sociaux destinés à la location.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics suppose que les auteurs du projet de loi entendent transférer les activités concernant la construction et la vente de logements à coût modéré du Fonds du Logement à la SNHBM, sans que cela ne soit précisé nulle part dans le projet de loi, et apparemment sans que la SNHBM n'ait été consultée auparavant.

Pour ce qui est de l'objet social de la SNDU, les auteurs du projet de loi déclarent, dans le commentaire de l'article 4, que la mission principale "*sous-entendue*" de la SNDU est de "*maximiser le revenu de l'actionnaire*"!

L'exposé des motifs du projet de loi confirme cette approche en retenant que les Sociétés Nationales, donc la SNDU et le FDL-N, ont "*comme toute autre société commerciale (...) pour but de procurer un bénéfice à leurs actionnaires*".

Même si la notion de bénéfice est nuancée, dans la mesure où il est retenu que ce bénéfice ne doit pas nécessairement se matérialiser par la distribution d'un dividende, mais plutôt par la maximisation du résultat escompté, il est néanmoins (selon l'exposé des motifs sub II.3.3.a) laissé à l'actionnaire, c'est-à-dire au gouvernement, de décider de l'affectation des résultats des sociétés!

Or, l'article 2 (3) du projet de loi précise que "*les bénéfices des Sociétés Nationales sont affectés aux objets sociaux des Sociétés Nationales*", ce qui exclut tout paiement de dividende à l'actionnaire.

Quoi qu'il en soit, la Chambre tient à rappeler que l'article 11 du projet de loi confirme le caractère "*d'utilité publique*" de la SNDU et du FDL-N qui, en conséquence, gardent une mission d'intérêt général, ce qui les distingue fondamentalement des sociétés commerciales avec une logique exclusivement orientée vers le profit.

La Chambre s'interroge sur les vraies raisons qui ont animé les auteurs du projet à proposer une modification aussi fondamentale de la structure actuelle du logement subventionné et partant du Fonds du Logement.

L'actuel Fonds du Logement, dans sa qualité de promoteur public du logement social, a, pendant ses 30 années d'existence, fait ses preuves et peut se prévaloir d'avoir mis sur le marché, jusqu'à fin 2011, au total 3.028 logements, dont 1.327 ventes et 1.701 locations. Le Fonds n'a pas seulement permis à un nombre considérable de personnes d'accéder à un logement décent et abordable, mais il est aussi un client fiable pour l'artisanat dans la mesure où il confie chaque année, pour des dizaines de millions d'euros, des fournitures et travaux à des entreprises implantées au Grand-Duché.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'ignore pas que, depuis des années, les promoteurs du marché immobilier privé reprochent au Fonds du Logement de se cacher derrière l'argument de la mixité sociale pour masquer des distorsions de concurrence et de bénéficier d'aides d'État prétendument illégales selon le droit communautaire. Une plainte en ce sens devant la Commission européenne par un agent immobilier luxembourgeois a été, après enquête, classée comme non fondée.

Pour les représentants du marché immobilier privé, le Fonds du Logement devrait uniquement se préoccuper du logement social locatif et exclusivement au bénéfice des personnes les plus défavorisées, clairement identifiées comme telles. La Chambre ose espérer que cette attitude, qui consiste à faire supporter par la collectivité tout ce qui est peu rémunérateur, et de réserver exclusivement au privé tout ce qui est rentable, n'est pas à la base du projet de loi sous avis lorsqu'il ne réserve à la nouvelle société nationale du Fonds du Logement que la gestion du parc locatif social.

La Chambre a toujours apprécié que le Fonds du Logement ne se préoccupe pas uniquement du logement social locatif, mais offre également à une plus large couche de la population l'accès à la propriété de logements à coût modéré, tout comme elle approuve que, dans le cadre de la mixité sociale, une partie des appartements soit vendue sur le marché immobilier privé.

Force est de constater que l'argument avancé dans l'exposé des motifs, à savoir que "*le Fonds du Logement est progressivement arrivé à la limite de sa capacité de production, compte tenu du besoin en logements du pays sans cesse croissant*", est peu convaincant.

Tout d'abord, l'exposé des motifs reste totalement muet sur les raisons qui sont à la base de cette "*limite de production*": s'agit-il d'un manque de moyens financiers, techniques, organisationnels ou de personnel?

Pour ce qui est du "*besoin en logements du pays toujours croissant*", la Chambre ne doute pas qu'avec l'évolution démographique et la flambée des prix, surtout du foncier, le Luxembourg souffre d'une pénurie de logements décents et, avant tout, abordables, mais elle se demande sur quelles projections des besoins les auteurs du projet de loi sous avis se sont basés en vue d'atteindre "*un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux*."

L'enquête menée par le Ministère du Logement retenait des besoins en logements sociaux de l'ordre de 3.354 unités, alors que le 9^e programme de construction d'ensembles de logements subventionnés (règlement grand-ducal précité du 24 mars 2010, complété par

ceux des 22 janvier 2011 et 28 juin 2012) prévoit la construction, par tous les promoteurs du logement social, de 9.807 logements.

Dans ce 9^e programme, le Fonds du Logement devait initialement construire à lui seul 3.702 logements, alors que fin décembre 2011 le nombre de demandes pour un logement social en suspens auprès du Fonds se chiffrait à 1.216. Par les règlements grand-ducaux précités des 22 janvier 2011 et 28 juin 2012, le programme de construction initial du Fonds a été majoré de 551 unités supplémentaires, pour constater donc, l'année d'après, que le Fonds "*est progressivement arrivé à sa limite de capacité*".

Les vraies raisons qui ont incité les auteurs du projet de loi à modifier fondamentalement la structure du logement social subventionné, au lieu de doter l'actuel Fonds du Logement des ressources requises, restent obscures.

En ce qui concerne l'administration de la superstructure envisagée, force est de constater que les organisations syndicales les plus représentatives et les chambres professionnelles patronales sont évincées du niveau des décisions stratégiques, en l'occurrence du conseil de surveillance de la SNDU, alors qu'au stade actuel elles étaient étroitement associées à ces décisions au sein du comité-directeur du Fonds du Logement.

Le fait que les représentants précités fassent partie du conseil de surveillance du FDL-N, aux missions et compétences très réduites, ne saurait cacher la véritable intention des auteurs du projet de loi de se soustraire au dialogue social avec les partenaires sociaux. Dès lors, affirmer dans l'exposé des motifs que "*cette approche permet d'attribuer aux représentants des forces vives de la nation un rôle de surveillance et conseil, comme cela a été le cas pour le Fonds du Logement*" relève du trompe-l'œil.

D'un autre côté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quel avantage pourrait résulter du recours au statut d'une société anonyme au lieu d'un statut d'établissement public.

L'affirmation que la forme juridique d'un établissement public ne permettrait pas "*la souplesse et la flexibilité dont le Fonds du Lo-*

gement a besoin pour son développement et pour l'accomplissement de ses missions" est une affirmation purement gratuite qui n'est justifiée ou étayée par aucune argumentation valable ou convaincante. Pourquoi un Fonds du Logement serait-il moins flexible et moins à même de remplir les missions lui confiées par la loi que d'autres établissements publics plus importants tels que la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, l'Entreprise des P. et T., le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Plateau de Kirchberg ou divers établissements publics actifs dans le domaine de la sécurité sociale?

Ce n'est pas en remplaçant l'étiquette des statuts du Fonds par celle d'une ribambelle de sociétés anonymes ou d'autres collectivités à contenu juridique indéfinissable que les responsables politiques de ce projet parviendront à résoudre les problèmes soulevés dans l'exposé des motifs. Les auteurs du projet auraient mieux fait de faire d'abord analyser en profondeur la situation actuelle du Fonds du Logement et les raisons de son incapacité de résoudre les difficultés auxquelles il se voit confronté. Les problèmes soulevés ne tiennent-ils pas plutôt à l'inaptitude des dirigeants à adapter les structures du Fonds aux exigences nouvelles? Si le Ministre responsable croit pouvoir résoudre ces problèmes en ayant recours à une forme de société privée sans modification profonde de l'organisation interne et sans mettre en place une direction clairvoyante et efficace, il ne fera qu'aggraver les choses.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics doit rejeter d'une façon déterminée cette privatisation présentée sous l'argument fallacieux d'une meilleure gestion ou d'une plus grande flexibilité.

Non seulement le Ministère du Logement n'a pas procédé à une analyse plus fouillée des aspects organisationnels et autres difficultés auxquelles le Fonds doit faire face et des solutions à envisager, mais les mêmes responsables politiques ont encore manqué de faire étudier les contraintes, les entraves, les coercitions légales auxquelles la ou les sociétés commerciales à créer, jouissant des statuts de personnalités juridiques de droit privé, devront se soumettre sur un marché déterminé par la libre concurrence!

Les arguments avancés à chaque fois que le gouvernement transforme une administration ou un service étatique en établissement public – souplesse, autonomie, flexibilité – sont cette fois-ci mis en avant pour transformer un établissement public existant en plusieurs sociétés commerciales!

La Chambre constate une autre divergence entre les déclarations d'intention de l'exposé des motifs et le texte du projet de loi. Ainsi, selon l'exposé des motifs, la SNDU serait "*également ouverte à d'autres formules associatives, telles que le partenariat public-privé (PPP), voire d'autres formes juridiques et financières appropriées au cas par cas*". Or, le projet de loi, par son article 12, limite la possibilité d'une cession d'actions détenues par l'État aux seuls communes, établissements publics ou autres sociétés nationales.

La déclaration de l'exposé des motifs selon laquelle "*l'on pourra par exemple procéder à la constitution d'une société-filiale au niveau de laquelle un autre actionariat pourra se joindre à la SNDU*" ne se retrouve nulle part dans le texte du projet de loi, qui se limite (article 4, 7^e tiret) à prévoir la possibilité de "*constituer des filiales*".

À défaut de toute indication sur la constitution, le fonctionnement, la gestion et la composition du conseil de surveillance de telles filiales, la Chambre constate que le Ministère s'attribue en la matière "*un chèque en blanc*", ceci d'autant plus que même une constitution par règlement grand-ducal n'est pas prévue.

De même, la disposition de l'article 4, 6^e tiret, qui autorise la SNDU à "*participer dans la création, le développement, la gestion et le contrôle de toute société ou entreprise et détenir toutes participations dans des sociétés*", ne requiert même plus l'approbation du ministre de tutelle, comme c'est le cas pour l'actuel Fonds du Logement.

Par son article 13, le projet de loi autorise l'État à céder à la SNDU ou au FDL-N les parts (51,07%) qu'il détient actuellement dans la SNHBM.

La Chambre donne à considérer que la mission de la SNHBM, qui est essentiellement celle de la vente de logements subventionnés, ne rentre plus dans le cadre des missions du FDL-N.

Par ailleurs, dans l'organigramme de la nouvelle structure du logement subventionné, repris dans l'exposé des motifs, la SNHBM figure, au même titre que le FDL-N, en tant que filiale, de sorte que, tout au plus, les actions de la SNHBM pourraient être reprises par la SNDU.

Or, d'après les informations dont dispose la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les autres actionnaires de la SNHBM, c'est-à-dire le Fonds de compensation, la Banque et Caisse d'Épargne de l'État et les villes de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette, de Differdange et de Dudelange, n'auraient pas été consultés sur une mise de la SNHBM sous la tutelle de la SNDU, alors que le commentaire des articles du projet de loi promet solennellement, le cas échéant, de respecter les statuts de la SNHBM!

La Chambre ne peut dès lors se défaire de l'impression que cette mise sous tutelle de la SNHBM – qui, dans sa structure actuelle, a pourtant fait ses preuves – semble être le réel objectif du projet sous avis.

Étant donné que le projet de loi met en place des organismes nouveaux à caractère hybride empruntant des éléments de leur organisation et de leur gestion tant au droit public qu'au droit privé commercial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se trouve dans l'impossibilité d'analyser, de commenter et de modifier correctement les différentes dispositions dudit projet. Les articles rédigés d'une manière imprécise, pleins d'ambiguïtés et de contradictions, notamment par rapport à l'exposé des motifs et par rapport aux commentaires, ne permettant pas d'en dégager un concept juridique cohérent, la Chambre n'y voit qu'une nébuleuse juridique à rejeter dans son ensemble.

D. Conclusion

À la lumière de tout ce qui précède, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas comment la nouvelle superstructure imaginée pourrait contribuer à "*atteindre un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux ou à un coût modéré*" et "*améliorer la gestion des différents promoteurs publics*" – ce qui, rappelons-le, a été la mission retenue par le programme gouvernemental.

En conclusion, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le projet de loi sous avis ne constitue aucune avancée pour résoudre le problème de la pénurie de logements abordables et elle s'y oppose en conséquence catégoriquement.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 février 2013.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG