

N° 6510

Session ordinaire 2012-2013

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 et 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes

Dépôt: (Monsieur Marco Schank, Ministre du Logement): 05.12.2012

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission du Logement

- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 05 décembre 2012

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke with a small vertical tick mark near the center.



Arrêté de dépôt du 22 novembre 2012 du 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 et 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Nous Henri,
Grand-Duc de Luxembourg,
Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Article unique.- Notre Ministre du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés 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 et 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

Château de Berg, le 22 novembre 2012
(s.) Henri

Le Ministre du Logement
(s.) Marco Schank

Pour expédition conforme transmise à Monsieur le Président de la Chambre des Députés
Luxembourg, le 27 novembre 2012

Le Ministre du Logement

Marco SCHANK

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 et**
- 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.**

EXPOSE DES MOTIFS

I. INTRODUCTION

1. Le Fonds du Logement: description

1.1 Introduction

Le «*Fonds pour le développement du logement et de l'habitat*», plus communément appelé «*Fonds du Logement*» est un établissement public autonome institué par les articles 54 et suivants de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, dénommé ci-après par la «*loi de 1979*».

Il jouit de la personnalité civile et est placé sous la tutelle du membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions, qui en assume la responsabilité politique et en surveille toutes les activités (article 65 de la loi de 1979).

Il est administré par un comité-directeur (article 61 de loi de 1979). Celui-ci est composé de 12 membres qui sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Ils représentent à la fois l'Etat, les organisations syndicales les plus représentatives et les chambres professionnelles patronales. Le comité-directeur est présidé par un représentant du membre du Gouvernement ayant le Logement dans ses attributions (actuellement le Ministère du Logement). Son président a pour mission de représenter le Fonds pour le développement du Logement et de l'Habitat, dénommé ci-après par «*Fonds du Logement*», dans les actes publics et privés (article 64 de la loi de 1979).

1.2 Missions et moyens du Fonds du Logement

a) Missions

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi de 1979 et des dispositions de la loi du 22 octobre 2008 dite «*pacte logement*», le Fonds du Logement s'est vu étendre ses activités.

A l'heure actuelle, conformément à l'article 55 de la loi de 1979, le Fonds du Logement a les missions suivantes:

- réaliser l'acquisition de terrains, l'aménagement de terrains à bâtir ainsi que la construction de logements destinés à la vente et/ou à la location,
- constituer des réserves foncières conformément à l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des réserves de terrains susceptibles d'être intégrées, à moyen ou long terme, dans le périmètre d'agglomération,
- créer de nouveaux quartiers de ville, de lieux d'habitat et d'espaces de vie,
- promouvoir la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique,
- réduire le coût d'aménagement des terrains à bâtir,
- promouvoir le recours aux droits d'emphytéose et de superficie,
- agrandir le parc public des logements locatifs et contribuer à en assurer la gestion.

Par ailleurs, il peut réaliser de sa propre initiative, en collaboration notamment avec les communes, toute opération de développement du logement et de l'habitat dans le cadre du développement urbain et rural et, sous l'approbation de son Ministre de Tutelle, détenir des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions (article 54 de la loi de 1979).

b) Moyens

Conformément aux termes de l'article 3 de la loi «pacte logement», le Fonds du Logement dispose d'un droit de préemption pour l'acquisition de certains terrains. En principe, le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux.

1.3. Le Fonds du Logement, un acteur majeur du marché du logement au Luxembourg

a) Historique

Depuis plus de trente ans, le Fonds du Logement s'occupe de la rénovation urbaine, et ce aussi bien en ce qui concerne la planification du développement urbain que la réhabilitation de certains quartiers. En outre, à une époque où la notion de développement durable était nettement moins médiatisée, le Fonds du Logement faisait déjà figure de précurseur.

b) Projets de construction à la vente

Parmi les premières activités du Fonds du Logement, l'on peut citer l'assainissement du quartier du *Stadtgrund* dans la Ville de Luxembourg, de la « *Aal Esch* » à Esch-sur-Alzette et du « *Brill* » à Dudelange. De même, le Fonds du Logement a œuvré à la création de quartiers entiers tels que le Lotissement *Sauerwiss* à Luxembourg-Gasperich ou la « *Eecher Schmelz* » dans la Ville de Luxembourg.

A Walferdange, le Fonds du Logement a de 1989 à 1991 réalisé un lotissement écologique constitué de maisons en bande.

En 2003, le Fonds a été sollicité par ArcelorMittal en vue de faire la promotion de l'acier dans la construction de logements. Un immeuble à Hollerich a donc fait l'objet d'un projet pilote pour lequel l'utilisation d'une structure portante en acier a permis de réduire la durée des travaux, élément important pour un chantier situé en milieu urbain. Inauguré en janvier 2011, cet immeuble est le premier bâtiment en acier à vocation mixte construit au Grand-Duché.

Le Fonds a actuellement plusieurs grands projets en cours, dont notamment la réaffectation des friches industrielles de Dudelange d'une superficie de 34 ha, en collaboration avec la Ville de Dudelange. Ce site devrait accueillir à terme quelque 630 unités de logement, des espaces de loisirs, des infrastructures socio-économiques (école, crèche, commerces), des infrastructures destinées à développer la cinématographie et, finalement, des lieux d'emploi (bureaux, artisanat, etc.).

Enfin, le projet '*Wunnen am Park*' à Esch-Nonnewisen, mené en collaboration avec la Ville d'Esch-sur-Alzette, fait également partie des grands projets en cours. Ce nouveau quartier réunira, à terme, quelque 750 logements entourés d'espaces verts, des infrastructures publiques (écoles préscolaire et primaire), des commerces et des bureaux.

En parallèle, le Fonds a encore 34 projets en phase de démarrage ou en cours de construction, 39 projets en planification et 46 autres à l'étude.

c) Le Fonds du Logement, détenteur du plus grand parc de logements locatifs sociaux du pays

Le parc locatif du Fonds du Logement est le plus important du pays, avec plus de 1.700 unités de logement au 31 décembre 2011, implantés dans 36 communes du pays.

Eu égard à la forte concentration des demandes pour les régions centre et sud du pays, la capitale et les Villes de Differdange, Esch-sur-Alzette et Dudelange recensent à elles seules environ les 2/3 du parc locatif du Fonds.

Soucieux de répondre au mieux à sa vocation sociale, le Fonds ne constitue pas moins un élément actif du développement économique du Grand-Duché du Luxembourg en sa qualité de promoteur de logements dont les entreprises luxembourgeoises sont bénéficiaires sur le plan de l'emploi.

En 2011, le chiffre d'affaires net du Fonds du Logement s'élevait à un peu plus de 38,6 millions €.

2. La nécessité de moderniser les outils de la politique du logement

2.1. Une capacité de production arrivée à sa limite

Depuis quelques années, 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. Lors de sa réunion du mois de novembre 2008, le comité-directeur du Fonds du Logement a ainsi décidé de confier à

la SNHBM la réalisation de ses maisons unifamiliales projetées au lotissement Carmel à Luxembourg-Cents.

Afin de pouvoir poursuivre ses missions dans des conditions optimales, il est essentiel que le Fonds du Logement dispose d'une structure adéquate.

2.2. Optimiser l'organigramme fonctionnel du Fonds du Logement

Au fil du temps, le domaine d'intervention du Fonds du Logement s'est élargi et le volume d'affaires a pris beaucoup d'ampleur. Il est dès lors de première importance de doter le Fonds du Logement de différents organes de décision et de gestion plus rapides et permettant une meilleure répartition des tâches et des responsabilités.

2.3. Adaptation indispensable de la structure du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement est un établissement public, mais qui agit dans un secteur aux côtés de beaucoup d'acteurs privés.

La forme juridique d'un établissement public ne permet pas la souplesse et la flexibilité dont le Fonds du Logement a besoin pour son développement et pour l'accomplissement de ses missions.

3. La Société Nationale de Développement Urbain (SNDU)

3.1. Introduction

Selon le programme gouvernemental pour la période de 2009 à 2014, il est prévu que « *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 coût modéré et, le cas échéant, d'en améliorer la gestion* ».

La Société Nationale de Développement Urbain, dénommée ci-après par « SNDU », a vocation de conférer à l'Etat un important outil technique, administratif, financier et commercial pour dynamiser l'offre de logements.

L'objet principal du projet de loi consiste à constituer la SNDU, qui remplacera et succèdera au Fonds du Logement pour ainsi devenir un des principaux outils pour mener la politique du logement, du développement urbain et d'aménagement du territoire.

3.2. Avantages de la création de la SNDU

a) Amélioration des processus d'exécution des différents projets d'aménagement

Une politique d'urbanisation durable et efficace doit mettre l'accent sur la densification, donc sur l'utilisation de constructions plus économes en terrain, tout en s'assurant que les projets aient une certaine taille critique.

Ces projets nécessitent dès lors que les différentes phases de réalisation de projets soient mises en place en parallèle, ce qui les rend de plus en plus complexes. Actuellement, aucun des acteurs existants ne centralise toutes les compétences et le savoir-faire nécessaires pour mener à bien des projets d'aménagement complexes ayant une certaine envergure.

La SNDU pourra apporter plus de fluidité dans le déroulement et la gestion des projets de développement urbain et d'aménagement, notamment en intervenant sur la planification de projets d'aménagement et sur l'encadrement des autorités locales dans le cadre du développement de leur politique active du logement et dans le cadre de la réalisation des opérations immobilières pour leur propre compte.

Les services d'assistance devront couvrir les demandes d'autorisations diverses et les procédures de manière générale. Au-delà, la SNDU encadrera et coordonnera des projets intercommunaux ou nationaux, impliquant plusieurs promoteurs publics et/ou privés.

La SNDU sera un facilitateur dans le cadre de l'initiation et du développement de nouveaux projets.

b) Support et assistance aux autorités communales

L'article 16 de la loi de 1979 considère les communes comme des promoteurs publics. Or, même si celles-ci peuvent élaborer des plans d'aménagement et d'urbanisme en collaboration avec des bureaux d'études spécialisés, elles ne disposent très souvent pas des moyens nécessaires pour les concrétiser.

Les communes pourront trouver au sein de la SNDU tout le savoir-faire nécessaire à la conduite de leurs futurs plans d'aménagement.

c) Création de synergies et d'économies d'échelle

L'existence de la SNDU entraîne des économies d'échelle grâce à l'optimisation des différentes composantes de cette entité (nécessité d'un seul département de comptabilité, utilisation d'un seul système informatique, prise de décision à partir d'un seul organe décisionnel, etc.).

En outre, le fait de regrouper *in fine* le Fonds du Logement et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché S.A. (SNHBM) au sein d'une seule entité empêchera la dispersion des ressources, et permettra également de mieux coordonner l'action de l'Etat, d'atteindre certains effets de synergie tout en accroissant la transparence.

Le regroupement des compétences actuellement dispersées sur deux entités aboutira à la création d'un pôle unique de compétences susceptible d'assister le Gouvernement en matière d'élaboration de sa politique du logement social.

d) Séparation stricte entre activités subventionnées et opérations réalisées sur le marché concurrentiel

Exerçant son activité parallèlement au secteur privé, le projet de constitution de la SNDU veut faciliter le respect de la législation européenne, notamment en matière de concurrence et des Services d'intérêt économique général (SIEG). Ainsi, des règles strictes s'imposent à la SNDU pour ce qui est de la séparation, de la traçabilité et de la transparence des activités subventionnées et des opérations réalisées sur le marché concurrentiel.

L'objectif primaire de la SNDU n'est pas d'entrer en concurrence avec les acteurs privés sur le marché, mais consiste plutôt à suppléer à d'éventuelles

carences du marché, notamment pour ce qui est de l'offre de logements, à en faciliter le développement, à se comporter comme un acteur complémentaire aux acteurs privés.

e) Structure de la SNDU à terme

D'une manière générale, la structure de la SNDU sera composée d'une maison-mère (la SNDU) détenant un certain nombre de filiales, assurant chacune une mission différente.

Une telle structure présente l'avantage d'être très flexible en ce sens qu'elle permet de développer au fur et à mesure les fonctions permettant d'assurer le bon fonctionnement de la société de développement.

Ainsi, 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, et pourra travailler exclusivement sur la mise en place de plans d'aménagement d'envergure, tels que la Nordstad ou les friches de Wiltz (voir schéma ci-après).

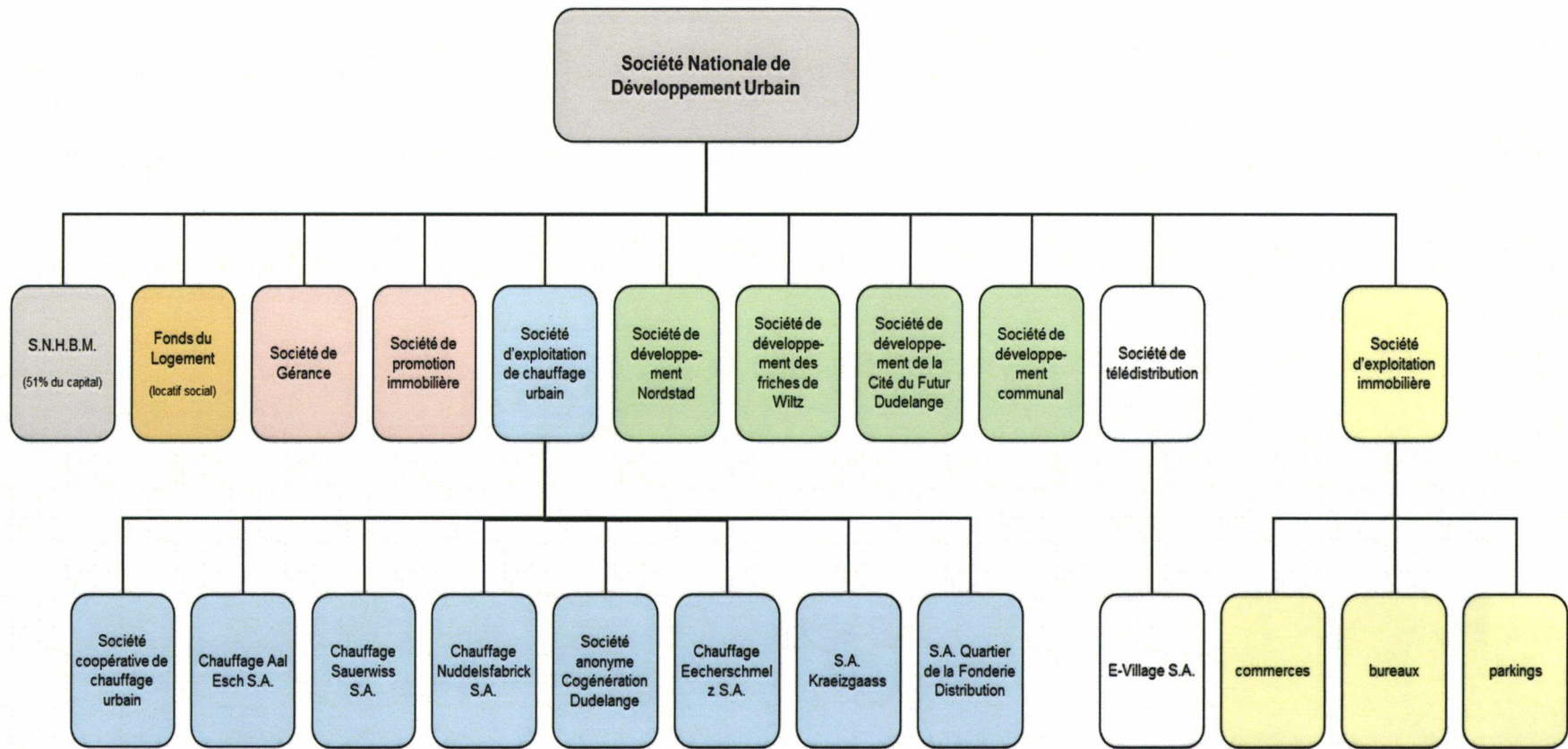
Ceci dit, dans le cadre de la poursuite de projets de grande envergure, la SNDU est également ouverte à d'autres formules associatives, telles que le partenariat public-privé (PPP), voire d'autres formes juridiques et financières appropriées au cas par cas.

4. La société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale

La société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale sera amenée à reprendre du Fonds du Logement la gestion du parc locatif subventionné.

5. Une opération « neutre » du point de vue budgétaire

Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, l'actif et le passif du *Fonds pour le développement du logement et de l'habitat* seront scindés et répartis entre les deux nouvelles Sociétés Nationales, à savoir la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et la société Fonds du Logement S.A. Nationale. Cette opération est dès lors budgétairement « neutre », et ne présente aucun coût supplémentaire pour l'Etat.



II. COMMENTAIRE JURIDIQUE RELATIF AU PROJET DE LOI

1. Objet du projet de loi

1.1 Constitution de Sociétés Nationales

Le projet de loi a pour objet de créer les conditions pour la constitution de deux Sociétés Nationales sous une forme très similaire à la société anonyme de droit privé, à savoir la Société Nationale de Développement Urbain S.A. (SNDU), ainsi que la société Fonds du Logement S.A. Nationale (FDL-N), dénommées ci-après par les « Sociétés Nationales ».

La constitution de la SNDU et de la FDL-N se fera par incorporation des actifs et passifs aujourd'hui affectés au Fonds du Logement tel qu'il a été créé par la loi de 1979 qui, de ce fait, se voit modifiée et partiellement abrogée.

1.2 Habilitation pour constituer deux Sociétés Nationales

La loi autorisera le Gouvernement à constituer la SNDU et la FDL-N.

La loi mettra également en place l'encadrement juridique nécessaire à la scission du Fonds du Logement, comportant un projet d'apport des actifs et passifs affectés au Fonds du Logement dans les Sociétés Nationales, la publication du projet de scission et des conséquences juridiques de celui-ci, à savoir la capitalisation des Sociétés Nationales et la liquidation du Fonds du Logement par l'apport des actifs et passifs affectés au Fonds du Logement aux deux sociétés nouvellement créées.

Un règlement grand-ducal constituera les Sociétés Nationales et procédera aux apports selon le projet de scission. C'est le règlement grand-ducal qui matérialisera la constitution des Sociétés Nationales. Par la suite, il est prévu que les Sociétés Nationales soient inscrites au registre de commerce et des sociétés.

La loi comportera les dispositions légales nécessaires au fonctionnement de la SNDU et de la FDL-N. Etant donné que le mode opératoire des Sociétés Nationales est celui de sociétés de droit privé, il est fait un renvoi à la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Au final, les actifs et passifs affectés au Fonds du Logement seront absorbés et incorporés dans les Sociétés Nationales. L'Etat se verra attribué les actions représentant le capital social des deux Sociétés Nationales. L'opération est patrimonielement neutre pour l'Etat.

Après la constitution des Sociétés Nationales, il faudra *ex post* procéder à un important travail de mise à jour de la documentation contractuelle et cadastrale.

1.3 Cadre légal

L'actuel Fonds du Logement est un établissement public autonome. Il faut garder à l'esprit qu'au Luxembourg, il n'existe pas de réglementation quant à la liquidation d'établissements publics, ni, de façon générale, de législation relative au statut juridique d'établissements publics.

Toutes les lois ayant créé des établissements publics en ont défini le cadre juridique, et ce de façon plus ou moins précise. La loi de 1979 qui créa le Fonds du Logement n'est pas particulièrement précise en ce qui concerne son cadre patrimonial. Pour cette raison, la scission du Fonds du Logement doit être prévue et décrite dans la présente loi.

A l'inverse, le droit luxembourgeois comprend une législation complète et détaillée du fonctionnement interne et externe des sociétés commerciales, à savoir la loi du 10 août 1915, telle qu'elle a été modifiée, ainsi que d'autres lois. Etant donné que les Sociétés Nationales auront une activité économique, il sera largement recouru au modèle de la société commerciale de droit commun, à savoir la société anonyme prévue par la loi du 10 août 1915.

1.4 Liquidation du Fonds du Logement

Le Fonds du Logement disparaîtra pour faire place à deux Sociétés Nationales, à savoir la SNDU et la société FDL-N.

2. Discussion

2.1 Transfert de droits et actifs du Fonds du Logement aux Sociétés Nationales

Le projet de loi prévoit d'intégrer les actifs et les passifs affectés au Fonds du Logement dans les Sociétés Nationales. Le Fonds du Logement est à la fois propriétaire d'objets immobiliers, il est créancier (loyers échus, cautions payées) et débiteur (emprunts, fournisseurs, subventions remboursables).

2.2 Contrats qui « doivent suivre » les immeubles

Dans la plupart des cas, les objets transférés sont en relation avec des droits et obligations, qu'il faut attribuer à la même société que celle qui reçoit l'objet transféré.

Ainsi, par exemple, pour un immeuble locatif, le Fonds du Logement a juridiquement des « dettes » à l'égard de tiers: le Fonds s'est engagé à mettre à disposition d'un tiers (« locataire ») un logement, contre paiement d'un loyer. Le Fonds du Logement est dès lors débiteur d'une obligation. Cette obligation doit être cédée avec l'immeuble locatif sous-jacent.

Dès lors, pour un immeuble locatif, il faut transférer à la fois l'immeuble et les contrats de bail à la nouvelle Société Nationale.

2.3 Technique empruntée du droit des sociétés

a) Un cadre légal prédéfini

La loi du 10 août 1915 prévoit un cadre légal pour la constitution, la liquidation et la scission de sociétés commerciales. Le cadre légal comporte également des dispositions en matière de droit du travail, intégrées au Code du Travail, notamment en ce qui concerne la représentation des salariés et les droits des salariés en cas de transfert d'entreprise.

Que l'on parle de l'opération au jour le jour d'une société commerciale, ou bien d'opérations ad hoc telles qu'une constitution ou une scission, ce cadre légal est largement le résultat de la transposition de plusieurs directives

communautaires, notamment en ce qui concerne les questions relatives aux comptes, à la publication de ceux-ci, aux fusions et scissions, aux obligations dans le cadre de modifications du capital social des sociétés, aux obligations de publicité des sociétés, et à l'implication des travailleurs.

b) Respect des intérêts de toutes les parties en cause

Le choix du cadre légal des sociétés commerciales est guidé par le souci d'obtenir un arbitrage adéquat entre les intérêts des différents actionnaires d'une société:

- L'obligation de publication des comptes des sociétés et l'obligation de les présenter sous forme standardisée a pour objectif la transparence de celles-ci, et notamment de permettre aux tiers de se faire une idée de la solvabilité de leur contractant.
- L'obligation d'impliquer les travailleurs dans la gestion de sociétés d'une certaine taille a pour objectif de donner une voix à la cause des travailleurs, mais aussi de créer un mécanisme de communication efficace entre les différentes sphères d'une organisation économique.

c) Une technique connue

Etant donné que la procédure de scission en droit privé est bien connue au Luxembourg, il a paru naturel de s'en inspirer pour remplacer le Fonds du Logement par les deux Sociétés Nationales.

2.4. Procédure de scission de droit privé

Sera décrite ci-après la procédure prévue pour la scission de sociétés commerciales ordinaires par la loi modifiée sur les sociétés du 10 août 1915. Cette procédure a largement inspiré les rédacteurs du projet de loi.

a) Introduction

La transaction envisagée par le projet de loi (et le règlement grand-ducal d'exécution) s'apparente à la scission par constitution de nouvelles sociétés décrite aux articles 285 et suivants de la loi du 10 août 1915, et brièvement décrite ci-après. Les règles relatives à la scission de sociétés commerciales ont été introduites dans notre droit sur base de la directive 82/891/CEE (« Sixième directive »).

b) Définition

La variante la plus courante est l'opération par laquelle une société transfère, avec ou sans dissolution, à plusieurs sociétés nouvellement constituées une partie ou l'ensemble de son patrimoine, activement et passivement, moyennant l'attribution d'actions aux actionnaires de la société scindée. Dans la pratique, il y a presque toujours constitution de nouvelles sociétés, et transfert intégral de l'actif et du passif avec partage entre ces sociétés. Il y a une très grande flexibilité quant à la répartition exacte entre les sociétés nouvellement constituées du patrimoine scindé.

L'intérêt de l'opération réside dans le fait qu'avec un seul acte juridique, tous les ensembles d'un même patrimoine, donc à la fois les actifs et les passifs, sont transférés à deux (ou plusieurs) sociétés.

c) Mécanisme

Le mécanisme de la transaction telle qu'elle est utilisée en droit commercial est décrit ci-après.

En droit des sociétés, il est principalement conçu pour garantir une certaine transparence, décourager la fraude et informer les tiers.

i. Première étape: préparation d'un projet de scission

Avant le début de l'opération, il faut préparer un projet de scission, qui sera ensuite rendu public.

Ce projet, rédigé par les dirigeants de la société qui sera par la suite scindée, décrit d'une part la transaction elle-même et ses éléments juridiques, et d'autre part, il comporte une énumération des éléments patrimoniaux à apporter aux sociétés.

L'article 289 de la loi de 1915 prévoit que le rapport doit indiquer l'identité de la société qui envisage la scission, les modalités de remise des anciennes actions et remplacement par de nouvelles actions, la date de prise d'effet, notamment en ce qui concerne le droit de participer aux bénéfices, et la date à partir de laquelle les opérations de la société scindée sont considérées du point de vue comptable comme accomplies pour le compte de l'une ou de l'autre des sociétés bénéficiaires, les droits de certaines catégories d'actionnaires, la répartition aux associés de la société scindée des actions ou parts des sociétés bénéficiaires, ainsi que le critère sur lequel cette répartition est fondée, mais aussi et surtout la description et la répartition précises des éléments du patrimoine actif et passif à transférer à chacune des sociétés à créer.

Dans ce contexte, il faut veiller à ne pas « oublier » un actif ou un passif:

- Actif: selon l'article 289 de la loi du 10 août 1915, lorsqu'un élément du patrimoine actif n'est pas attribué dans le projet de scission et que l'interprétation de celui-ci ne permet pas de décider de sa répartition, cet élément ou sa contre-valeur est réparti entre toutes les sociétés bénéficiaires de manière proportionnelle à l'actif attribué à chacune de celles-ci dans le projet de scission. En ce qui concerne des actifs qui, par leur nature, sont indivisibles (des immeubles par exemple), une telle répartition peut s'avérer particulièrement compliquée.
- Passif: lorsqu'un élément du patrimoine passif n'est pas attribué dans le projet de scission et que l'interprétation de celui-ci ne permet pas de décider de sa répartition, chacune des sociétés bénéficiaires en est solidairement responsable. Les passifs sont par définition presque toujours monétaires. Il en reste qui sont difficiles à évaluer, et ceci est notamment le cas pour des créances délictuelles (créances nées hors d'une situation contractuelle, telle que le droit à réparation d'un tiers suite à un accident).

Il faut en tout état de cause bien soigner la partie descriptive de la répartition en se basant notamment sur un bilan intermédiaire et un inventaire complet.

ii. Deuxième étape: publication du projet de scission

L'article 290 de la loi du 10 août 1915 prévoit que le projet de scission doit être publié (1) au registre de commerce et des sociétés et (2) au Mémorial C, Recueil des Sociétés et Associations, pour chacune des sociétés participant à la scission, un mois au moins avant la date de la réunion de l'assemblée générale appelée à se prononcer sur le projet de scission.

Cette mesure légale a pour objectif la protection des tiers qui, le cas échéant, pourront demander des garanties de leurs droits en justice.

iii. Troisième étape: Approbation par l'assemblée générale des actionnaires

Dans la logique du droit des sociétés, c'est toujours l'actionnaire qui en dernière instance détient le pouvoir politique dans une société. Lors d'une scission, il se voit échanger des actions par d'autres actions.

Pour cette raison, l'article 291 de la loi du 10 août 1915 prévoit la tenue d'une assemblée générale extraordinaire qui prend la décision définitive d'approuver la scission.

La scission produit ses effets à l'égard des tiers seulement après la publication faite au registre de commerce et des sociétés et au Mémorial C, Recueil des Sociétés et Associations, pour chacune des sociétés participant à la scission, des décisions prises en assemblée générale extraordinaire.

2.5. Application de la technique au Fonds du Logement, apport aux Sociétés Nationales

Pour la liquidation-scission du Fonds et la création de deux sociétés, il est proposé de fortement s'inspirer du cadre légal de la loi du 10 août 1915, et de l'adapter à la situation spécifique. Etant donné que le Fonds du Logement tel que nous le connaissons à l'heure actuelle n'est pas une société commerciale, et n'est donc pas inscrite au registre de commerce et des sociétés, il faut des solutions spécifiques prévues par la loi.

a) Loi d'habilitation

Le projet de loi autorise le principe de la scission du Fonds du Logement, et de la création concomitante des deux Sociétés Nationales dans lesquelles seront apportés les actifs et passifs aujourd'hui attribués au Fonds du Logement.

Il ne s'agit que d'une habilitation, dans la mesure où avant la création des deux sociétés, il faut d'abord établir un inventaire et un bilan du Fonds du Logement. Une clé de répartition entre les deux Sociétés Nationales à créer doit être détaillée dans le projet de scission.

b) Projet de scission

Le projet de scission comportera une description des actifs et des passifs actuellement affectés au Fonds du Logement, ainsi que la répartition précise entre les deux Sociétés Nationales. Ce projet comportera également un projet de statuts des deux Sociétés Nationales.

Dès lors, le projet de scission prévoit deux éléments: le cadre de l'opération de scission et l'inventaire comptable.

c) Publication du projet

Le projet sera publié au Mémorial B. Il pourra être modifié le cas échéant. La modification sera alors publiée par la même voie.

d) Approbation du projet de scission

Un règlement grand-ducal approuve le projet de scission, un mois au plus tôt après sa publication. Ce règlement grand-ducal rend définitive l'opération de constitution des deux Sociétés Nationales. Il comportera également d'autres dispositions à caractère plus pratique, tel que la nomination des premiers membres du conseil de surveillance.

e) Technique à deux étapes

Notons que la constitution des Sociétés Nationales se fait en deux étapes. Entre les deux étapes, il peut y avoir un travail de correction du projet de scission.

Ainsi, les tiers pourront formuler un recours contre le projet: comme pour une société ordinaire, ils peuvent demander des sûretés en justice, pour autant qu'ils justifient d'un intérêt à agir.

2.6. Engagements à cheval

Il y a un certain laps de temps entre le début de l'opération et son aboutissement. Pendant cette période, le Fonds du Logement peut faire des engagements, au nom de l'une ou de l'autre des Sociétés Nationales, qui sont en formation. Ces engagements seront par la suite ratifiés par les Sociétés Nationales.

3. Activités et fonctionnement des Sociétés Nationales

3.1. Limitation par l'objet social

a) Objet social

L'activité de toute société commerciale est limitée par son objet social, tel que défini dans ses statuts. L'objet social fixe le cadre du mandat des dirigeants de la société. Une activité au-delà de l'objet social engage la responsabilité personnelle de ceux-ci. Les actionnaires d'une société peuvent à tout moment se réunir en assemblée générale extraordinaire afin de modifier l'objet social d'une société. Les Sociétés Nationales suivront le même principe de la spécialité de leur objet social que toute société commerciale.

Une Société Nationale doit toujours respecter les autres conditions légales de son activité.

Dans les statuts d'une société, la clause relative à l'objet social peut être considérée comme la clause la plus importante. Pour cette raison, elle est énumérée dans le projet de loi lui-même, alors même que les autres dispositions des statuts seront fixées ultérieurement par règlement grand-ducal.

Par ailleurs, les activités de la société FDL-N sont reconnues d'utilité publique, ainsi que les activités rentrant dans l'objet social de la SNDU, pour autant que cette dernière agît comme propriétaire foncier et comme maître d'ouvrage.

b) Pouvoir préemptant

Le projet de loi prévoit que les Sociétés Nationales seront des pouvoirs préemptant au sens de l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008.

3.2. Flexibilité dans l'exécution de la politique budgétaire et de la politique du développement du territoire

Une politique du développement du territoire a forcément un coût. Ce coût doit être financé par le budget de l'Etat. Il a en principe un caractère annuel (articles 99 et 104 de la Constitution et article 2 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat en ce qui concerne l'Etat; article 107 (3) de la Constitution en ce qui concerne les communes).

Le choix d'une forme de société commerciale permet de réconcilier deux politiques aux horizons temporels différents. Alors que la politique budgétaire est forcément annuelle, à l'inverse la politique du logement - et plus encore, la politique du développement urbain - doit être poursuivie à long terme.

En attribuant un certain montant de capital aux Sociétés Nationales, le Parlement peut décider de faire une contribution budgétaire qui n'engendre pas de coûts ou risques cachés, et qui ne dépasse pas le poste budgétaire en question à cause du principe de la limitation de la responsabilité des sociétés. Les fonds en question sont apportés aux Sociétés Nationales sous forme de capital social, et ont donc une certaine permanence.

A l'inverse, rien n'empêche que le Gouvernement, en conformité avec la législation sur les finances publiques, n'octroie par exemple une garantie aux Sociétés Nationales (ou à l'une d'entre elles), afin de leur permettre de lever des fonds sur le marché des capitaux. Une autorisation parlementaire pourra limiter le montant et la durée de cette garantie.

3.3. Conséquences de la forme de société commerciale

Sous réserve de certains aménagements, la forme des Sociétés Nationales sera celle de sociétés anonymes de droit commun, telle que prévue par la loi du 10 août 1915.

La mission des Sociétés Nationales est de contribuer à la poursuite de la politique du logement. Néanmoins, comme toute autre société commerciale, elles ont pour but de procurer un bénéfice à leurs actionnaires.

a) Formulation choisie: Société Nationale

A la différence d'une société commerciale ordinaire, le « bénéfice » d'une Société visée par la présente loi ne se matérialise pas nécessairement par la distribution d'un dividende, mais plutôt par la maximisation du résultat escompté dans le cadre de la politique définie par le Gouvernement et le Parlement. Néanmoins, si bénéfice il y a, comme pour n'importe quelle

société, l'actionnaire décide de l'affectation des résultats de sa société. Ce principe est préservé pour les Sociétés Nationales.

b) Cloisonnement patrimonial des Sociétés Nationales

La différence fondamentale entre l'ancien régime du Fonds du Logement et les Sociétés Nationales est le cloisonnement patrimonial de celles-ci par rapport au patrimoine de l'Etat.

Ceci explique le recours à une forme de société visée par la loi du 10 août 1915. En effet, cette législation comporte un ensemble de règles cohérentes et complètes visant à faire l'arbitrage entre les intérêts des différents « *stakeholders* » d'une société, à savoir les actionnaires, les créanciers au sens large, les salariés, les dirigeants et les clients, tout en combattant la fraude et les abus.

Etant donné qu'une société anonyme dispose d'un patrimoine (capital social) séparé, la responsabilité de son actionnaire de bonne foi y est limitée conformément à la loi du 10 août 1915.

Dès lors, par le truchement de plusieurs mécanismes juridiques - capital social, aides financières, prêts, garanties pour emprunts -, l'Etat du Grand-Duché peut doser avec une très grande précision ses engagements financiers dans les Sociétés Nationales et dans les autres sociétés liées.

La loi du 10 août 1915, mais aussi le Code de commerce et les dispositions de celui-ci relatives à la faillite, prévoient certains cas pour lesquels la limitation de la responsabilité peut être levée, par exemple en cas de fraude aux créanciers par les organes dirigeants.

c) Comptabilité

Les Sociétés Nationales appliquent les règles de droit privé, notamment en ce qui concerne leur comptabilité et leur organisation interne.

Par rapport à ce qui est connu en matière d'établissements publics par exemple, le choix de la société anonyme permet d'améliorer la transparence financière de son activité, puisqu'elle sera obligée de tenir une comptabilité commerciale, et qu'elle devra publier ses comptes, comme la plupart des sociétés commerciales.

De ce fait, celles-ci doivent tenir une comptabilité appropriée, et respecter d'autres dispositions légales prévues dans la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Cela inclut notamment:

- l'obligation de tenir des livres et des comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double;
- le respect d'un plan comptable normalisé approprié;
- l'archivage et la conservation des pièces justificatives, des lettres reçues et des copies des lettres envoyées par ordre de date, selon un classement méthodique;

- l'élaboration annuelle d'un inventaire complet de ses avoirs et droits de toute nature et de ses dettes, obligations et engagements de toute nature, et des comptes annuels;
- le contrôle et l'élaboration d'un rapport par un réviseur d'entreprises.

d) Contrôle par le réviseur

Comme toute société commerciale, la comptabilité des Sociétés Nationales sera contrôlée par un réviseur d'entreprises, pour autant que leur taille dépasse un certain seuil.

e) Contrôle par la Cour des comptes

Les Sociétés Nationales rentrent dans le champ d'application de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. L'article 2, paragraphe (3), de cette loi prévoit que: « *Les personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics.* ».

4. Choix spécifiques dans le cadre du droit des sociétés

4.1. Forme bicéphale de la gestion: Directoire et Conseil de Surveillance

Depuis une réforme législative (loi du 25 août 2006), la loi du 10 août 1915 prévoit la possibilité de gérer une société anonyme selon le modèle allemand à savoir, avec un *Directoire* (« *Vorstand* »), chargé de la gestion de l'entreprise, et un *Conseil de Surveillance* (« *Aufsichtsrat* »), un organe non-exécutif ayant pour mission de veiller au bon fonctionnement de l'entreprise et d'en rendre compte aux actionnaires.

Cette forme de gestion reste très rare au Luxembourg, mais a été retenue parce qu'elle est bien adaptée aux tâches des Sociétés Nationales. Ainsi, d'une part, le Directoire sera composé de gestionnaires professionnels, ayant les qualifications nécessaires à gérer une activité très technique, et d'autre part, le Conseil de Surveillance aura pour mission de surveiller l'activité et de limiter le risque de conflits d'intérêts.

Les statuts des Sociétés Nationales peuvent préciser plus en détail les activités et les décisions du Directoire soumises à approbation préalable du Conseil de Surveillance.

Comme on le constate à l'analyse de la composition du Conseil de Surveillance de la FDL-N, 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.

4.2. Forme règlementaire de la constitution de la société

Pour la constitution de sociétés privées classiques, il est d'usage de faire appel à l'office d'un notaire (article 4 de la loi du 10 août 1915).

La justification de cette disposition se trouve à l'article 26 de la même loi: le notaire doit vérifier et constater que les conditions de la constitution d'une

société sont remplies. Le cas échéant, il doit refuser de recevoir l'acte. Dès lors, le notaire joue le rôle du contrôleur *a priori* de la légalité de la société, et en assume dans une certaine mesure la responsabilité. Or, si une puissance publique, telle que l'Etat du Grand-Duché, constitue une société, après que l'acte décisionnel (une loi, un règlement grand-ducal) ait fait l'objet d'un débat public au sein d'instances politiques conformément à la constitution, il n'est pas approprié que la constitution de la société soit ensuite soumise à l'approbation et au contrôle d'un notaire.

Dès lors, en l'espèce, le choix est fait de ne pas recourir à l'office du notaire. Les statuts des Sociétés Nationales seront publiés sous forme de règlement grand-ducal.

5. Intégration des Sociétés Nationales dans l'écosystème juridique existant

5.1. Les Sociétés Nationales, des « Promoteurs publics »

Les Sociétés Nationales seront désignées « promoteurs publics » dans le sens de la loi de 1979, et seront des promoteurs éligibles dans le sens de l'article 22 de la même loi.

De façon générale, toutes les Sociétés Nationales sont visées sans distinction, afin de permettre une certaine flexibilité de division des tâches entre les sociétés à constituer.

5.2. Pouvoir préemptant

La SNDU sera désignée « pouvoir préemptant » au sens de l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008. Dans ce sens, elle hérite d'un pouvoir attribué jusqu'à ce jour au Fonds du Logement.

6. Financement des Sociétés Nationales

Les Sociétés Nationales pourront être financées de plusieurs façons. Un même créancier (l'Etat par exemple) peut décider de combiner les méthodes de financement, notamment les prêts et le capital social.

6.1. Distinction

La différence fondamentale entre le capital social et toutes les autres formes de financement réside dans le fait que:

- i. Le capital social est mis à disposition de la société, et n'est remboursable que sous forme de liquidation (après paiement des créanciers), à l'initiative et à la discrétion de l'actionnaire: l'actionnaire décide de liquider quand il veut, mais il doit d'abord payer tous les autres créanciers. L'actionnaire est en quelque sorte le créancier de dernier rang. Il n'a droit à une rémunération de son capital (« dividende ») que dans la mesure où la société afférente fait un bénéfice.
- ii. Toutes les autres formes de financement sont remboursables aux conditions prédéfinies par la loi ou par le contrat. Les parties en définissent les conditions lors des négociations du contrat. Le débiteur ne peut pas, par exemple, refuser le paiement d'une échéance d'un prêt sous prétexte qu'il n'en a pas les moyens. En cas

d'impossibilité de payer les dettes échues, le débiteur est juridiquement insolvable (en faillite).

6.2. Capital social

a) Principe

Les Sociétés Nationales seront initialement dotées d'un capital social, qui reflète l'apport en actifs, diminué des passifs.

Dans une logique de protection du tiers contractant, la valeur des biens apportés ne doit en aucun cas être surestimée.

b) Augmentation du capital

Dans une première phase, les Sociétés Nationales seront constituées par un apport en nature des actifs et des passifs du Fonds du Logement. Au niveau de leur bilan, les Sociétés auront à leur actif les biens apportés, et à leur passif les dettes envers des tiers et bien sûr le capital social, qui sera tenu par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

Le capital social peut faire l'objet d'une augmentation: l'actionnaire décide alors d'augmenter le capital, et de modifier les statuts en conséquence. Chaque fois qu'il y a lieu d'augmenter le capital social d'une Société, il faut procéder selon le même formalisme que lors de la constitution initiale.

6.3. Allocation d'aides à la pierre

Les Sociétés Nationales pourront en partie être financées grâce à l'allocation d'aides étatiques, conformément aux articles 21, 22 et 25 de la loi de 1979.

Une telle référence est ajoutée à la loi de 1979 par le présent projet de loi.

Cependant, il ne s'agit que d'une période transitoire. En effet, il est question qu'à l'avenir les aides relatives à l'acquisition d'un logement subventionné ne transitent plus par la SNDU, mais qu'elles soient directement versées par l'Etat aux acquéreurs éligibles, tandis que les participations étatiques concernant les logements locatifs subventionnés bénéficient directement à la société Fonds du Logement S.A. Nationale. Cette adaptation de la loi aura pour objectif de mieux garantir le respect de la législation européenne en matière de concurrence et de SIEG.

Cette réforme des aides à la pierre de la loi de 1979 n'est pas prise en compte dans le présent projet de loi, mais fera partie d'un autre projet de loi qui devrait être déposé à court terme.

6.4. Financement par des prêts

a) Financement par l'Etat

Comme pour le Fonds du Logement (article 57 de la loi de 1979), les Sociétés Nationales peuvent se voir octroyer des prêts garantis par l'Etat.

Cette faculté est prévue dans les statuts des Sociétés (objet social), et dépend logiquement d'une autorisation budgétaire.

Dans un tel scénario, bien sûr, l'Etat doit respecter la procédure du droit budgétaire pour pouvoir accorder la garantie (loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, et notamment son

article 6 énonçant que les annexes du budget doivent énoncer l'encours des garanties accordées par l'Etat), et il doit le faire par une loi (article 80 de la loi du 8 juin 1999).

b) Financement commercial

Rien n'empêche l'une ou l'autre des Sociétés Nationales de souscrire à un prêt commercial auprès d'une banque de son choix. Cette faculté sera prévue dans les statuts des Sociétés Nationales (objet social), la décision appartiendra au Directoire respectif et, le cas échéant, sera soumise à validation par le Conseil de Surveillance.

Dans un tel cas, la Société pourra donner en gage ou en hypothèque des actifs qu'elle détient, sous condition qu'ils soient « dans le commerce ».

7. Régime fiscal

Les Sociétés Nationales sont des sociétés pleinement imposables au niveau du droit fiscal luxembourgeois. Elles ne se distinguent en ce sens pas du droit fiscal applicable à toute autre société.

Cependant, dans la mesure où les activités remplissent des services d'intérêt économique général, elles seront exonérées de certaines taxes et de certains impôts communaux. Une disposition similaire existait à l'article 60 de loi du 25 février 1979 au bénéfice du Fonds du Logement.

Dans la mesure où le financement des Sociétés Nationales est assuré par l'Etat, ce choix a été guidé par l'objectif du présent projet de loi de ne pas modifier les règles de répartition des ressources fiscales entre l'Etat et les Communes, qui doivent faire l'objet d'un autre débat.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre I^{er} – Objectifs

Art. 1^{er}. En vue de la poursuite de l'objectif énoncé à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, la présente loi a pour objet:

- la constitution et la définition des tâches de la Société Nationale de Développement Urbain S.A., dénommée ci-après par « SNDU »;
- la constitution et la définition des tâches de la société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale, dénommée ci-après par « société FDL-N ». Pour les besoins de la présente loi, la SNDU et la société FDL-N sont appelées ensemble les « Sociétés Nationales », et individuellement une « Société Nationale »;
- la liquidation du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat visé par les articles 54 et suivants de la loi modifiée du 25 février 1979, dénommé ci-après par « Fonds du Logement »;
- certaines modifications législatives.

Chapitre II^e - Constitution des Sociétés Nationales

Section 1 Forme des Sociétés Nationales

Art. 2.

(1) Les Sociétés Nationales sont des sociétés commerciales par leur forme, dotées de la personnalité juridique et d'un patrimoine séparé, régies par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, par le Code de commerce, et par toutes autres lois et règlements applicables aux sociétés commerciales, pour autant qu'il ne soit pas dérogé par la présente loi.

(2) La gestion des Sociétés Nationales est fondée sur les principes de saine gestion économique et commerciale, avec comptabilité commerciale conformément aux articles 8 et suivants du Code de commerce, en visant à maximiser le rendement social des actifs sous gestion.

(3) Les bénéfices des Sociétés Nationales sont affectés aux objets sociaux des Sociétés Nationales.

Section 2 Constitution de la SNDU

Art. 3.

L'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, dénommé ci-après par l'« Etat », est autorisé à constituer la SNDU.

Art. 4.

La mission de la SNDU est de contribuer à la poursuite de la politique du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du Grand-Duché

de Luxembourg. La SNDU s'acquitte de cette mission au travers de l'exécution de l'objet social suivant:

- l'acquisition et l'aménagement de terrains à bâtir, la constitution et la gestion de réserves foncières;
- l'exploitation du patrimoine foncier par la cession, la location, la cession sur base de droits d'emphytéose, et la cession sur base 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;
- l'assistance technique et le conseil 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, la reconversion de zones industrielles, la construction et l'acquisition de biens d'équipement urbain, meubles ou immeubles;
- la SNDU pourra participer dans la création, le développement, la gestion et le contrôle de toute société ou entreprise et détenir toutes participations dans des sociétés, dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions;
- en vue de l'accomplissement de son objet social ou de toute autre mission pouvant lui être confiée par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique du logement et de l'urbanisme, la SNDU peut faire toute autre opération se rattachant directement ou indirectement à son objet ou tendant à en favoriser la réalisation. Elle pourra notamment constituer des filiales, emprunter sous quelque forme que ce soit, démembrer ses actifs, prêter des fonds, consentir des garanties et nantir, céder, grever de charges, ou autrement créer et accorder des sûretés sur toute ou partie de ses actifs.

Art. 5.

L'Etat est autorisé à souscrire aux actions de la SNDU, par incorporation d'actifs et de passifs actuellement affectés au Fonds du Logement.

Art. 6.

(1) La SNDU est administrée par un Directoire et un Conseil de Surveillance conformément aux articles 60bis-1 et suivants de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et aux statuts de la SNDU.

(2) Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Conseil de Surveillance qui sont au nombre de sept. Les membres du Directoire sont au nombre de trois et sont nommés et révoqués par le Conseil de Surveillance.

(3) Toutefois, ne peuvent devenir membres du Conseil de Surveillance les fonctionnaires ou collaborateurs de toute administration ou service public qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler la SNDU.

Section 3 Constitution de la société Fonds du Logement S.A. Nationale

Art. 7.

L'Etat est autorisé à constituer la société FDL-N.

Art. 8.

La mission de la société FDL-N est de contribuer à la poursuite de la politique du logement du Grand-Duché de Luxembourg. La société FDL-N s'acquitte de cette mission au travers de l'exécution de l'objet social suivant:

- l'acquisition, la gestion et la location de biens immobiliers destinés au parc locatif social;
- en vue de l'accomplissement de son objet social ou de toute autre mission pouvant lui être confiée par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique du logement et de l'urbanisme, la société FDL-N peut faire toutes autres opérations se rattachant directement ou indirectement à son objet ou tendant à en favoriser la réalisation. Elle pourra notamment emprunter sous quelque forme que ce soit, démembrer ses actifs, prêter des fonds, consentir des garanties et nantir, céder, grever de charges, ou autrement créer et accorder des sûretés sur toute ou partie de ses actifs.

Art. 9.

L'Etat est autorisé à souscrire aux actions de la société FDL-N, par incorporation d'actifs et de passifs actuellement affectés au Fonds du Logement.

Art. 10.

(1) La société FDL-N est administrée par un Directoire et un Conseil de Surveillance conformément aux articles 60bis-1 et suivants de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et aux statuts de la société FDL-N.

(2) Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Conseil de Surveillance qui sont au nombre de douze. Parmi ceux-ci, trois sont nommés sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives, deux sur proposition respectivement de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers et cinq sur proposition des membres du gouvernement ayant dans leurs attributions les Finances, les Classes Moyennes, les Travaux Publics, l'Intérieur et la Famille. Deux membres sont proposés par le membre du gouvernement ayant le Logement dans ses attributions, dont l'un préside le Conseil de Surveillance et a une voix prépondérante en cas de partage des voix. Les membres du Directoire sont au nombre de trois et sont nommés et révoqués par le Conseil de Surveillance.

(3) Toutefois, ne peuvent devenir membres du Conseil de Surveillance les fonctionnaires ou collaborateurs de toute administration ou service public qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler la SNDU.

Section 4 Dispositions communes aux Sociétés Nationales

Art 11.

Est reconnue d'utilité publique, l'activité de la société FDL-N rentrant dans son objet social.

Est reconnue d'utilité publique, la propriété foncière et l'activité de maître d'ouvrage de la SNDU rentrant dans son objet social.

Art. 12.

(1) Les actions représentatives du capital social des Sociétés Nationales peuvent être détenues par l'Etat, les communes et tout établissement public créé par une loi particulière. L'Etat peut également céder les actions qu'il détient dans une Société Nationale à une autre Société Nationale.

(2) L'acquisition directe ou indirecte d'actions dans une Société Nationale par des entités autres que l'Etat visées au point précédent est soumise aux conditions suivantes:

- i. Les statuts de la Société Nationale visée doivent comporter une clause de préemption au bénéfice de l'Etat s'appliquant en cas de cession ultérieure de ces mêmes actions;
- ii. L'acquéreur s'engage à respecter la mission respective de chacune des Sociétés Nationales, conformément à la présente loi.

Art. 13.

L'Etat est autorisé à céder à une Société Nationale les actions qu'il détient dans la Société Nationale des Habitations à Bon Marché S.A., ainsi que celles qu'il détient dans toutes autres sociétés dont l'activité est compatible avec la mission de l'une des Sociétés Nationales, en une ou plusieurs fois, par apport en nature ou cession.

Art. 14.

L'Etat est autorisé à accorder des garanties à la SNDU pour tout emprunt souscrit auprès d'un établissement bancaire ou auprès d'un organisme de pension relevant de la sécurité sociale, le montant des crédits ainsi garantis ne pouvant dépasser vingt-cinq millions d'euros.

Art. 15.

Les Sociétés Nationales sont des personnes morales de droit public pour le besoin de l'application de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Les articles 61 et 62 ainsi que toute autre disposition relative à la surveillance par des commissaires prévue par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ne s'appliquent pas aux Sociétés Nationales.

Chapitre III - Scission du Fonds du Logement

Section 1 Autorisation de scission du Fonds du Logement

Art. 16.

(1) Est autorisée la scission du Fonds du Logement, par constitution des Sociétés Nationales, et incorporation de tous les actifs et tous les passifs du Fonds du Logement aux Sociétés Nationales.

(2) L'Etat cédera aux Sociétés Nationales les actifs et les passifs actuellement affectés au Fonds du Logement.

Section 2 Procédure de scission

Art. 17.

(1) Le Conseil du Gouvernement établit par écrit un projet de scission du Fonds du Logement, dénommé ci-après par le « Projet ».

(2) Le Projet comporte:

- a. la date à partir de laquelle les opérations du Fonds du logement sont considérées du point de vue comptable comme accomplies pour le compte des Sociétés Nationales;
- b. la description détaillée et la répartition précise des éléments du patrimoine actif et passif à transférer à chacune des Sociétés Nationales;
- c. un projet des statuts de chacune des Sociétés Nationales.

(3) Le Projet sera publié au Mémorial B, Recueil Administratif et Economique. Les éventuelles modifications du Projet seront approuvées et publiées de la même manière.

(4) Un règlement grand-ducal approuvera le Projet, éventuellement modifié, et nommera les membres des Conseils de Surveillance respectifs des Sociétés Nationales, au plus tôt un mois après la publication du Projet ou de la dernière modification du Projet.

(5) Les Sociétés Nationales sont constituées, leur personnalité juridique est acquise, et le transfert aux Sociétés Nationales du patrimoine actif et passif conformément au Projet est réalisé, au jour de la publication du règlement grand-ducal visé à l'alinéa précédent.

(6) Dans le mois de la constitution des Sociétés Nationales, leurs Conseils de Surveillance nommeront les membres de leurs Directoires respectifs.

(7) Dans le mois de leur constitution, chacune des Sociétés Nationales requerra son inscription au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg et fera publier ses statuts conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Art. 18.

(1) A partir du jour de la publication du Projet, les Sociétés Nationales sont réputées en voie de formation, le Fonds du Logement étant réputé prendre tous engagements au nom des Sociétés Nationales en voie de formation.

(2) A partir de ce même jour, tout nouvel engagement du Fonds du Logement doit mentionner le nom de la Société Nationale en formation au nom de laquelle le Fonds du Logement agit.

(3) Sauf convention contraire, le Fonds du Logement est responsable des engagements légalement pris pour une Société Nationale avant l'acquisition par celle-ci de la personnalité juridique. Au jour de la constitution de la Société Nationale afférente, l'engagement est réputé avoir été contracté par celle-ci dès l'origine.

Art. 19.

(1) Lorsqu'un élément du patrimoine actif du Fonds du Logement n'est pas attribué dans le Projet et que l'interprétation de celui-ci ne permet pas de décider de sa répartition, cet élément ou sa contre valeur est attribué à la SNDU.

(2) Lorsqu'un élément du patrimoine passif du Fonds du Logement n'est pas attribué dans le Projet et que l'interprétation de celui-ci ne permet pas de décider de sa répartition entre les Sociétés Nationales, elles en sont solidairement responsables.

(3) Un règlement grand-ducal peut déroger aux paragraphes (1) et (2).

Art. 20.

(1) Les créanciers du Fonds du Logement peuvent, nonobstant toute convention contraire, dans les deux mois de la publication du Projet, par requête devant le magistrat président la chambre du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant en matière commerciale et comme en matière de référé, demander la constitution de sûretés ou garanties adéquates pour des créances échues ou non échues au cas où l'opération visée par la présente loi réduirait le gage de ces créanciers.

(2) Un cautionnement de l'Etat pour la somme afférente est réputé être une garantie adéquate.

(3) La demande est rejetée si le créancier dispose de garanties adéquates ou si celles-ci ne sont pas nécessaires, compte tenu de la situation financière projetée des Sociétés Nationales au moment de la décision judiciaire. Une demande peut être écartée en payant le créancier moyennant escompte, même si la créance est à terme.

Chapitre IV - Dispositions modificatives et finales

Art. 21.

(1) Les articles 4, 12^{ter} point 1), 26 paragraphe (2), 26-1 paragraphes (2) et suivants de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ne sont pas applicables aux Sociétés Nationales.

(2) Les Sociétés Nationales visées par la présente loi seront constituées par le règlement grand-ducal visé à l'article 17, paragraphe (4). Le ministre ayant les Finances dans ses attributions vérifiera l'existence des conditions visées à l'article 26, paragraphe (2), de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et en constatera l'accomplissement.

(3) Toute modification aux statuts d'une Société Nationale peut prendre la forme soit d'un règlement grand-ducal, si après une telle modification, la Société Nationale reste directement et entièrement détenue par l'Etat, soit d'un acte visé aux articles 4 et 11 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

(4) L'Etat peut, en une ou plusieurs fois, augmenter le capital social des Sociétés Nationales, par apports en numéraire ou en nature. Les articles 26-1 et 32-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ne sont pas applicables aux Sociétés.

Art. 22.

(1) Toutes les aides allouées par l'Etat au Fonds du Logement sont incorporées au passif des Sociétés Nationales.

(2) L'Etat peut à tout moment incorporer les créances visées aux paragraphes précédents dans le capital social des Sociétés Nationales, par émission de nouvelles actions.

Art. 23.

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

1. A l'article 2, le point e) est abrogé.
2. L'article 16, alinéa 1, aura la teneur suivante: « Sont considérés comme promoteurs publics au sens de la présente loi les communes ou syndicats de communes, les sociétés fondées sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et la société Fonds du Logement S.A. Nationale. ».
3. L'article 22, alinéa 1, aura la teneur suivante: « La participation de l'Etat à l'acquisition de terrains n'est accordée que si le promoteur est une commune, un syndicat de commune, une société fondée sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché, dans laquelle l'Etat, les communes ou syndicats de communes, détiennent la majorité des parts, la Société Nationale de Développement Urbain S.A., la société Fonds du Logement S.A. Nationale ou toute société constituée en vertu de la loi du ... 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 et 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. ».

4. L'article 26 aura la teneur suivante: «L'Etat en ce qui concerne la Société Nationale de Développement Urbain S.A., la société Fonds du Logement S.A. Nationale et les communes en ce qui concerne les opérations réalisées à leur initiative peuvent fournir la garantie de l'achèvement de l'immeuble ou du remboursement des versements effectués en cas de résolution du contrat à défaut d'achèvement, prévue à l'art. 1601-5 du Code civil. ».
5. L'article 28, alinéa 1, est modifié comme suit: «Le loyer de tous les logements et logis, à l'exception des logements de service, donnés en location par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et la société Fonds du Logement S.A. Nationale est fixé et adapté en fonction du revenu disponible et de la composition du ménage occupant, ainsi que de la surface habitable du logement. ».
6. L'article 28, alinéa 4, aura la teneur suivante: «L'Etat, après décision du Gouvernement en Conseil, les communes, après délibération du conseil communal, les syndicats de communes, après délibération du comité du syndicat, et la société Fonds du Logement S.A. Nationale, après délibération de son conseil de surveillance, peuvent désigner jusqu'à 25 pour cent des logements de leur parc locatif qui de par leur qualité et/ou localisation exceptionnelles sont à louer conformément aux dispositions de la législation sur les baux à loyer. ».
7. Au Chapitre 3, il est ajouté un article 31bis sous un nouveau point « 5. Mesures fiscales », qui aura la teneur suivante: «Art. 31bis. Dans le cadre de la réalisation de toute opération d'acquisition, d'aménagement d'un terrain ou de construction de logements à coût modéré destinés à la vente ou à la location, visée au présent chapitre et favorisée par l'Etat dans le cadre du programme annuel ou pluriannuel visé à l'article 19, le promoteur public ou privé est exonéré des taxes et impôts communaux, à l'exception des taxes rémunératoires et de l'impôt commercial communal. ».
8. Le chapitre 6 relatif au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, comprenant les articles 54 à 65, est abrogé.

Art. 24.

La loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes est modifiée comme suit:

1. A l'article 3, les troisième, quatrième et cinquième tirets auront désormais la teneur suivante:
« – la commune, la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et la société Fonds du Logement S.A. Nationale pour les terrains sis dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,
– la commune, la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et la société Fonds du Logement S.A. Nationale pour les terrains sis dans les

zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe (1), de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain,

- la commune, la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et la société Fonds du Logement S.A. Nationale pour les terrains adjacents au périmètre d'agglomération et sis à l'extérieur de celui-ci, ».

2. L'article 5, alinéa 2, aura la teneur suivante:

« En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, l'Etat est prioritaire sur la commune, qui est elle-même prioritaire sur la Société Nationale de Développement Urbain S.A., qui est elle-même prioritaire sur la société Fonds du Logement S.A. Nationale. »

Art. 25.

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception des dispositions modificatives de la loi du 25 février 1979 et de la loi du 22 octobre 2008 qui entrent en vigueur le jour suivant la publication de la constitution des Sociétés Nationales par règlement grand-ducal.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit l'objet de la loi, à savoir la liquidation du Fonds du Logement, qui sera scindé, ses actifs et passifs servant à constituer les deux Sociétés Nationales, ainsi que certaines adaptations législatives.

Article 2

Pour le fonctionnement des Sociétés Nationales, cet article fait un renvoi au régime général applicable aux sociétés commerciales, prévues entre autres dans la loi sur les sociétés du 10 août 1915.

Le Code de commerce auquel il est renvoyé prévoit que les Sociétés Nationales doivent tenir une comptabilité analytique appropriée et des livres de commerce. D'une manière générale, il faut noter que le droit de la faillite s'applique également aux Sociétés Nationales.

Article 3

La SNDU tout comme la FDL-N seront ultérieurement constituées par règlement grand-ducal. L'article 3 du projet de loi constitue la disposition habilitative pour la SDNU. L'article 7 prévoit une disposition identique pour la FDL-N.

Article 4

Toute société ordinaire privée a un objet social défini dans ses statuts par ses fondateurs, ainsi qu'une mission qui n'est en pratique pas énoncée car elle est toujours sous-entendue. Il s'agit de maximiser le revenu de l'actionnaire. L'objet social est la disposition la plus importante des statuts d'une société car elle fixe l'allure, le champ d'action et l'activité de la société.

Alors que la SNDU et la FDL-N disposeront également d'un objet social spécifique, comme n'importe quelle autre société, ces sociétés se voient conférer une mission, à savoir participer à la poursuite d'une politique de logement, d'urbanisation et d'aménagement du territoire, missions qu'elles accompliront en exécutant leur objet social.

La distinction principale entre les Sociétés Nationales et une société commerciale ordinaire réside dès lors dans la mission qui leur est attribuée.

Vu l'importance de l'objet social pour une société, celui-ci est fixé dans la loi autorisant leur constitution par règlement grand-ducal, pour chacune des Sociétés Nationales. La rédaction de l'objet social des Sociétés Nationales est inspirée par la mission du Fonds du Logement, telle qu'elle apparaît aujourd'hui à l'article 1^{er} de la loi de 1979.

Article 5

Cet article autorise l'Etat à assumer la fonction de fondateur de la SNDU en souscrivant aux actions qui seront émises en contrepartie de l'apport d'une partie du patrimoine du Fonds du Logement. L'article 9 intègre la disposition équivalente pour la FDL-N. Le montant exact du capital social

n'est pas précisé dans le projet de loi et doit être évalué ultérieurement, dans le cadre du projet de scission. La souscription d'actions par l'Etat est financièrement neutre, dans la mesure où l'Etat obtient, en échange des actifs et passifs du Fonds du Logement, les actions des Sociétés Nationales qui détiennent à leur tour les actifs et passifs repris du Fonds du Logement.

Article 6

Pour toute société anonyme de droit luxembourgeois, les actionnaires peuvent choisir une gestion par conseil d'administration (système moniste), la plus répandue au Luxembourg, en France et en Belgique, ou bien, comme cela se fait plus souvent en Allemagne, une gestion dualiste se composant d'un Directoire (*Vorstand*) et d'un Conseil de Surveillance (*Aufsichtsrat*). L'adoption d'un système moniste ou dualiste de gestion relève d'une option prise dans les statuts d'une société anonyme. En principe, l'on peut aussi passer d'une forme à l'autre, par modification des statuts. En l'espèce, la solution dualiste est retenue. Notons au passage que les articles 60bis-1 et suivants de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales le prévoient (auxquels il est renvoyé dans le présent projet de loi), et qui n'ont été introduits dans notre droit que par une loi du 25 août 2006, ce qui explique que cette solution reste encore assez rare au Grand-Duché de Luxembourg.

Pourtant, la formule est très intéressante, car elle sépare dans deux organes la fonction de gestion professionnelle (management) de la société et la fonction de surveillance et contrôle de la même société. Elle permet dès lors de maîtriser les conflits d'intérêts au sein d'une société. D'une certaine manière, cette formule de séparation des pouvoirs reflète l'organisation d'un Etat de droit.

Les membres du Directoire sont nommés et révoqués par le Conseil de Surveillance, ceux du Conseil de Surveillance sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Les membres des deux organes sont responsables envers la société conformément à la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. Cette responsabilité est comparable à la responsabilité d'un mandataire envers son mandant.

Une règle d'incompatibilité entre la fonction de membre du Conseil de Surveillance et celle des fonctionnaires qui contrôlent les Sociétés Nationales a été reprise de l'article 61, alinéa 3, de la loi de 1979 qui règle le Fonds du Logement.

Les dispositions relatives à la composition du conseil de surveillance de la société FDL-N sont inspirées de celles relatives au comité-directeur du Fonds du Logement, tel que cela relève de l'article 61, alinéa 2, de la loi de 1979.

Article 7

Cet article se rapportant à la FDL-N correspond à l'article 3 pour la SNLU.

Article 8

Cet article se rapporte à la FDL-N, et correspond à l'article 4 pour la SNDU. La société FDL-N a la même mission que la SNDU, par contre elle a un objet social différent, et nettement plus étroit.

Alors que l'objet social de la SNDU est assez proche de celui du Fonds du Logement, tel que défini à l'article 55 de la loi de 1979, l'objet social de la FDL-N consiste uniquement à constituer, détenir et gérer un parc locatif subventionné. A terme, la FDL-N reprendra l'entièreté du parc locatif subventionné du Fonds du Logement.

Article 9

Cet article se rapporte à la FDL-N, et correspond à l'article 5 pour la SNDU.

Article 10

Comme la SNDU (article 6), la FDL-N sera gérée par un Directoire et un Conseil de Surveillance. Compte tenu du caractère moins technique et plus social des activités la FDL-N, une partie des membres du Conseil de Surveillance sera proposée par des organisations représentatives des salariés et du commerce, ainsi que par les ministres dans le ressort desquels tombent certaines activités de la FDL-N. L'article 10 reprend ainsi le principe déjà connu et ayant fait ses preuves pour l'actuel Fonds du Logement, inscrit à l'article 61 de la loi du 25 février 1979.

Article 11

L'activité de la FDL-N, et celle de la SNDU pour autant qu'il s'agisse de la propriété foncière et de la maîtrise d'ouvrage, est reconnue d'utilité publique.

En effet, il est fait référence à la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (article 16 de la Constitution; article 545 du Code Civil; loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique).

L'article 2 de la loi du 15 mars 1979 prévoit que l'expropriation peut notamment s'opérer à la demande d'établissements publics ou d'utilité publique et de particuliers, mais seulement si l'intérêt de ceux-ci est en même temps d'utilité publique. Ici, les Sociétés Nationales sont des sociétés privées par leur forme, mais qui assument des fonctions d'intérêt général. Ceci justifie qu'elles puissent engager des expropriations, en respectant bien sûr la procédure prévue dans la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article 12

Le capital social des Sociétés Nationales est représenté par des actions, comme c'est le cas pour toute société anonyme. L'article 12 énonce dans quelle mesure l'Etat peut céder ces actions à des tiers. Il précise que l'Etat ne peut que les céder à d'autres collectivités territoriales (les communes), ou bien à d'autres entités de droit public (à la SNCI par exemple).

Même dans un tel cas, l'Etat ne peut les céder qu'à la condition que: 1) l'acquéreur s'engage à respecter la mission propre à chacune des Sociétés

Nationales, et que 2) l'Etat garde un droit préférentiel de rachat des actions en cas de cession ultérieure des mêmes actions.

Dans ce contexte, l'on peut dire que les Sociétés Nationales, s'il s'agit bien de sociétés anonymes, seront des sociétés « fermées », c'est-à-dire qu'il ne sera pas possible pour un tiers d'acquérir des actions des Sociétés Nationales sans autorisation préalable de l'Etat.

Article 13

A l'heure actuelle, l'Etat dispose de 51,07% du capital de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM), une société créée en 1919 sur base de la loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché. L'article 13 autorise l'Etat à céder ses actions à une Société Nationale. L'Etat garde l'option de les céder soit à la SNDU, soit à la FDL-N. Bien sûr, l'Etat devra, le cas échéant, respecter les statuts de la SNHBM.

Article 14

L'article 14 permet à l'Etat d'accorder des garanties à la SNDU pour souscrire à des emprunts. Cette disposition existe déjà à l'heure actuelle au bénéfice du Fonds du Logement et est dès lors maintenue.

Article 15

Cet article renvoie à la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. L'article 2, paragraphe (2), de cette loi énonce que la Cour des comptes est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi.

Alors que toute société anonyme normale est surveillée par un ou plusieurs commissaires aux comptes (articles 61 et 62 de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales), les Sociétés Nationales ne disposeront pas de commissaire aux comptes. En effet, elles seront déjà surveillées par leurs conseils de surveillance respectifs. Par ailleurs, elles devraient rentrer dans le champ du contrôle de la Cour des comptes, étant financées par des fonds publics.

Article 16

Les articles 16 et suivants décrivent la procédure de scission du Fonds du Logement et son remplacement par deux Sociétés Nationales. L'article 16 autorise l'Etat à entamer cette procédure.

Article 17

La procédure de scission du Fonds du Logement est largement inspirée de la procédure de scission en droit privé avec cependant quelques spécificités.

En effet, en droit privé, une scission est proposée par l'organe de gestion de la société et approuvée par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires. Le projet de scission est publié au Mémorial C, Recueil Spécial des Sociétés et Associations. La liste des mentions à inclure dans le projet de scission est énoncée à l'article 289 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Ici, il y a également un projet de scission, mais la liste des mentions devant y figurer est adaptée au cas d'espèce. Le projet devra essentiellement contenir une énumération des actifs et passifs, donc une inventurisation du patrimoine du Fonds du Logement, et la clé de répartition de celui-ci entre les deux Sociétés Nationales. Le projet, qui forcément aura une nature très technique, sera publié au Mémorial B, Recueil Administratif et Economique. Des éventuelles modifications seront publiées de la même manière.

L'acte qui juridiquement constitue les Sociétés Nationales et qui opère de ce fait le transfert des actifs et passifs du Fonds du Logement aux deux Sociétés Nationales est le règlement grand-ducal qui approuve le projet de scission et qui nomme également les membres du conseil de surveillance.

Ce règlement grand-ducal doit intervenir, un mois au plus tôt, après que le projet de scission ait été rendu public.

Suite à la publication du règlement grand-ducal, les Sociétés Nationales sont constituées, et elles sont juridiquement propriétaires des actifs et des passifs conformément au projet de scission. Il commencera alors un important travail de mise à jour des documents et des registres relatifs à ces actifs et passifs. Ce travail n'aura pas d'influence sur le statut juridique des actifs et passifs.

Ainsi, par exemple, pour un bien immobilier appartenant aujourd'hui au Fonds du Logement, le transfert de propriété au bénéfice d'une des deux Sociétés Nationales a lieu par le simple fait de la publication du règlement grand-ducal approuvant le projet de scission. Par contre, les registres du cadastre et du bureau des hypothèques devront être mis à jour, en fonction du projet de scission. D'où l'intérêt de bien soigner la rédaction du projet de scission.

Article 18

Les articles 18 et suivants ont été rédigés en gardant à l'esprit que le Fonds du Logement appartient à l'Etat, tout comme les futures Sociétés Nationales. L'on ne peut complètement empêcher les situations de frottement pendant la période transitoire.

L'article 18 tente de régler la situation transitoire autant que possible. Avant la disparition du Fonds du Logement, et après la publication du projet de scission comportant création en deux Sociétés Nationales, mais avant son approbation par règlement grand-ducal, à un moment donc où les Sociétés Nationales n'existeront pas encore, le Fonds du Logement pourra agir au nom des Sociétés Nationales, qui seront alors en voie de formation. Le Fonds du Logement pourra souscrire à des engagements « au nom de telle Société Nationale ». En effet, par la nature des choses, tout engagement postérieur à la rédaction du projet de scission n'est pas mentionné dans celui-ci.

Après la constitution des Sociétés Nationales, le Fonds du Logement cessera d'exister. Ce qui explique que les dispositions modificatives de la loi de 1979 (article 23), en ce qui concerne l'abrogation du Fonds du Logement, rentrent en vigueur après la constitution des Sociétés Nationales (article 24).

Article 19

Cet article essaie de résoudre le scénario selon lequel, par exemple, le Fonds du Logement aurait souscrit un engagement, que ce soit antérieurement ou postérieurement au projet de scission, et que cet engagement ne serait pas repris dans le projet de scission, parce qu'il aurait été oublié, ou, pragmatiquement, parce qu'il est postérieur au projet.

Dans un tel cas, la règle énoncée à l'article 19 qui est inspirée de l'article 289 de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales est d'application.

Tous les éléments du patrimoine actif non-attribués reviennent à la SNDU; tous ceux du patrimoine passif sont attribués aux deux Sociétés Nationales, qui en sont donc solidairement responsables.

Par patrimoine actif, il faut entendre tous les actifs (droits contractuels, éléments de propriété mobilière ou immobilière). Le passif comporte tous les engagements contractuels, mais aussi toutes les dettes d'une autre nature.

La possibilité d'émettre un règlement grand-ducal est maintenue pour le cas où il y aurait un scénario imprévu.

Article 20

Cet article est conçu pour garantir la protection des tiers, qui peuvent avoir une raison de contester la scission.

Il est raisonnable de prévoir un mécanisme d'évacuation de conflits dans une opération qui affecte les droits des tiers. Avant la scission du Fonds du Logement en deux Sociétés Nationales, certains créanciers sont créanciers du Fonds du Logement alors qu'après la scission, ils se trouvent être créanciers d'une des deux Sociétés Nationales.

Article 21

Cet article prévoit des dispositions dérogatoires à la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Contrairement aux sociétés ordinaires, les Sociétés Nationales ne seront pas constituées par acte notarié (article 4), mais par règlement grand-ducal.

Le fait de ne pas constituer la société par acte notarié (article 12ter, point 1)) n'en affecte pas la légalité, et un notaire ne vérifierait (article 26, paragraphe (2)) que si les conditions de forme ou de fond des Sociétés Nationales sont remplies. Cette vérification incombera au Gouvernement.

En droit commun, dans une optique d'empêcher une surévaluation du capital social de sociétés dont les apports se font autrement qu'en numéraire, un rapport d'évaluation est obligatoire pour des opérations d'apport en nature initiées par des sociétés de droit privé ordinaires. La nécessité d'un rapport d'un réviseur d'entreprise pour un apport en nature (article 26-1, paragraphe (2)) n'est pas prévue pour les Sociétés Nationales.

Une fois les Sociétés Nationales constituées, rien n'empêche que leurs statuts puissent être modifiés par d'autres règlements grand-ducaux, en fonction des besoins et de l'évolution des priorités politiques. Si des actions

d'une Société Nationale sont cédées à une autre Société Nationale, ou bien à une Commune, alors les règles de droit commun viennent de nouveau à s'appliquer et il sera recouru à un acte notarié.

Article 22

Cet article définit la comptabilisation des aides allouées à une Société Nationale par l'Etat.

Article 23

Cet article remplace le Fonds du Logement par les Sociétés Nationales dans la loi du 25 février 1979. Elle ne rentre en vigueur que postérieurement à la constitution des Sociétés Nationales (article 25).

Pour faciliter la lecture des modifications, pour chaque disposition modifiée, il a été repris dans le projet de loi l'ensemble de la phrase modifiée de la loi de 1979.

Un nouvel article 31bis de ladite loi précise que les activités des Sociétés Nationales seront exemptes de l'impôt foncier, et de façon générale, de tous impôts communaux, sauf les taxes rémunératoires et de l'impôt commercial communal. Cette disposition a largement repris l'article 60 de loi du 25 février 1979 au bénéfice du Fonds du Logement.

Le chapitre 6 relatif au Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, comprenant les articles 54 à 65, est abrogé, puisqu'il devient sans objet après la constitution des Sociétés Nationales.

Article 25

Cette disposition prévoit que l'entrée en vigueur des dispositions qui abrogent le Fonds du Logement est retardée au jour qui suit la constitution des deux Sociétés Nationales.

FICHE FINANCIERE

L'actif et le passif du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat seront scindés et répartis entre les deux nouvelles Sociétés Nationales, la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et le Fonds du Logement S.A. Nationale.

La société Fonds du Logement S.A. Nationale sera amenée à reprendre du Fonds du Logement la gestion du parc locatif subventionné, tandis que la Société Nationale de Développement Urbain S.A. reprendra dans un premier temps les activités restantes.

Frais de transfert du patrimoine actif et passif vers les nouvelles Sociétés Nationales

Une cinquantaine de résidences ne possède pas de cadastre vertical. Or celui-ci est indispensable lors du transfert de propriété du Fonds du Logement vers l'une des nouvelles Sociétés Nationales. Il faut dès lors compter des frais de l'ordre de 4.000 EUR par cadastre vertical.

De plus, il faudra tenir compte de frais d'experts pour l'adaptation du logiciel comptable aux nouveaux besoins comptables (tenue d'une comptabilité distincte par Société Nationale, intégration du calcul de la TVA, etc.).

Le budget total de ces frais de transfert ainsi que d'autres coûts éventuels pourrait s'élever à approximativement 400.000 EUR.

Augmentation en capital social des Sociétés Nationales

A l'instar des besoins en dotations du Fonds du Logement pour les cinq prochaines années, on peut estimer que les Sociétés Nationales auront ensemble besoin d'une augmentation de capital de l'ordre de 10 millions d'euros par an.

A plus long terme, l'impact budgétaire dépendra principalement de la stratégie décidée par les actionnaires des Sociétés Nationales.