
Rapport spécial de la Cour des comptes sur les ventes de terrains situés dans des ZAE et appartenant à l'Etat

Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (14 mars 2022)

La Commission se compose de Mme Diane Adehm, Présidente ; Mme Semiray Ahmedova, Rapportrice ; M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber, membres.

* * *

Introduction et travaux de la commission parlementaire

Par courrier du 25 janvier 2019, le Président de la Chambre des Députés informe la Cour des comptes que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, au cours de sa réunion du 14 janvier 2019, s'est prononcée en faveur de l'établissement d'un rapport spécial sur les ventes de terrains situés dans des ZAE (zones d'activités économiques) et appartenant à l'Etat.

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Les représentants de la Cour des comptes ont présenté leur rapport spécial sur les ventes de terrains situés dans des ZAE et appartenant à l'Etat à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (ComExBu) le 11 janvier 2021.

La commission a reçu M. le Ministre de l'Economie le 1^{er} février 2021 et le Ministre des Finances le 8 février 2021. La prise de position du Ministère est jointe au présent rapport.

Le 10 mai 2021, la ComExBu a chargé Mme Semiray Ahmedova de la préparation d'un rapport.

Le 10 mai 2021, les députés ont discuté sur les conclusions à tirer des réunions avec le Ministre de l'Economie et le Ministre des Finances et ont décidé d'inviter les fonctionnaires en charge des dossiers de vente de terrains pour pouvoir prendre connaissance des (nouvelles) procédures en vigueur.

La ComExBu a reçu les fonctionnaires du Ministère de l'Economie et du Ministère des Finances le 28 juin 2021.

Le 12 juillet 2021, la ComExBu, notant qu'elle ne dispose pas d'autres moyens pour creuser le sujet, a décidé de procéder à la finalisation du projet de rapport une fois que le nouveau projet de loi du Ministre de l'Economie soit disponible. Le projet de loi en question a été déposé le 11 janvier 2022.

Champ et objectifs de contrôle

Dans son courrier du 25 janvier 2019, le Président de la Chambre des Députés précise que le rapport spécial devra entre autres

- 1) dresser un inventaire des ventes réalisées ces dernières années,
- 2) examiner les critères ayant justifié ces ventes (en lieu et place d'une simple mise à disposition via bail emphytéotique, droit de superficie ou autre) et
- 3) porter sur la valorisation de ces terrains (réalité du prix, existence d'une expertise indépendante etc.).

Le contrôle de la Cour couvre les années 1993 à 2020 étant donné que la loi modifiée ayant pour objet le développement et la diversification économiques est entrée en vigueur en date du 27 juillet 1993.

Cadre légal

En ce qui concerne le cadre légal, la Cour des comptes s'est référée aux lois et règlements suivants :

- Loi modifiée du 27 juillet 1993 sur le développement et la diversification économiques ;
- Règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques ;
- Règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 déterminant la composition et arrêtant le fonctionnement de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques.

Echantillon de contrôle

L'échantillon de contrôle des ventes et autres concessions de droits réels de terrains dans les ZAE a été déterminé sur base des informations communiquées par le Ministère de l'Economie et le Ministère des Finances en respectant la période de contrôle qui couvre les années 1993 à 2020.

Les ventes de terrains dans les ZAE suivantes ont été retenues :

- GE Fanuc Automation Europe S.A. à Echternach, en date du 10 mars 1992¹ ;
- GE Fanuc Automation Europe S.A. à Echternach, en date du 21 août 2001 ;
- Procap Wiltz S.A. à Wiltz, en date du 18 janvier 2011 ;
- Fage International S.A. à Bettembourg, en date du 22 mars 2017.

Les autres concessions de droits réels (droit de superficie) de terrains dans les ZAE suivantes ont été retenues :

- Euro Composites S.A. à Echternach, concession signée en date du 2 avril 2014 ;
- Circuit Foil Luxembourg S.à r.l. à Wiltz, concession signée en date du 23 juillet 2014 ;
- International Lacquers S.A. à Bettembourg, concession signée en date du 28 avril 2015 ;
- John Zink International Luxembourg S.à r.l. à Dudelange, concession signée en date du 6 avril 2017 ;
- Guardian Luxguard I S.à r.l. à Bascharage, concession signée en date du 20 mars 2018.

Déroulement procédural / légal

La loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 21 février 1997, prévoit parmi les différents mécanismes d'aide énoncés à l'article 2 « l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments ».

A l'article 13, il est précisé à cet égard que :

(1) En vue de l'implantation d'activités industrielles, l'Etat, (...) et les communes, (...) peuvent faire procéder séparément ou conjointement à l'acquisition, à la mise en valeur et à l'aménagement de terrains désignés ou destinés à être désignés industriels dans le cadre des législations et réglementations concernant l'aménagement du territoire, l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et la protection de l'environnement.

L'acquisition de terrains comprendra, s'il y a lieu, les emprises nécessaires pour les raccordements aux utilités publiques, les voies d'accès et tous les travaux complémentaires d'infrastructure.

L'acquisition de terrains pourra comprendre, s'il y a nécessité dûment justifiée, l'acquisition de terrains situés en dehors du périmètre de terrains désignés industriels, pour faciliter, par voie d'échange, l'acquisition de terrains situés dans la zone industrielle.

Les acquisitions dont question aux alinéas ci-dessus sont déclarées d'utilité publique.

(...)

(2) L'Etat, (...) et les communes (...) sont autorisés à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré ces terrains à des entreprises dont les projets d'activité industrielle ou de prestation de services sont reconnus comme étant particulièrement aptes à contribuer au développement et à l'amélioration structurelle de l'économie ou à une meilleure répartition géographique des activités économiques et qui prendront à l'égard de l'Etat et des communes intéressées des obligations résultant desdits terrains.

¹ La transaction est à mettre en relation avec la vente de GE Fanuc Automation Europe S.A. à Echternach du 21 août 2001

Le contrat d'échange, de vente ou de location déterminera les fins et les conditions auxquelles les terrains seront utilisés et fixera les indemnités à payer dans le cas où les clauses du contrat ne seraient pas exécutées par l'entreprise en question.

Les excédents de terrains acquis sur la base de la présente loi et situés en dehors du périmètre d'une zone industrielle, peuvent également faire l'objet d'une vente ou d'un échange de gré à gré.

(3) Dans les conditions prévues au point (2) ci-avant, l'Etat et les communes pourront faire procéder à la construction de bâtiments industriels, destinés à être vendus ou loués de gré à gré ; ils pourront également participer au financement partiel ou total de la construction de bâtiments professionnels. Ils pourront supporter des garanties locatives à l'égard de tiers.

(4) Les dispositions du point (2) s'appliqueront également aux opérations d'échange, de vente ou de location de terrains appartenant d'ores et déjà à l'Etat, qui seront affectés à l'implantation d'activités industrielles ou de prestations de services.

Quant à la procédure de décision, l'article 14 dispose que :

(1) Une commission spéciale, composée de délégués des ministères de l'économie, des finances, de l'aménagement du territoire, de l'intérieur et du travail, aura pour mission de donner, sur la base des critères établis par la présente loi et les règlements grand-ducaux pris en son exécution, un avis sur les demandes présentées. Elle pourra s'entourer de tous renseignements utiles, entendre les requérants en leurs explications et se faire assister par des experts. Un règlement grand-ducal déterminera le nombre de membres de la commission et en arrêtera le fonctionnement.

(2) (...)

(3) Pour l'exécution de la présente loi, l'avis de la commission spéciale sera pris obligatoirement par les ministres compétents.

(4) (...).

Le règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993² précise dans son article 15(1) que « *les contrats concernant la vente, l'échange ou la location de terrains acquis, mis en valeur et aménagés en exécution de la loi, la cession d'excédents de terrains acquis en exécution de cette même loi, la vente, l'échange ou la location de terrains appartenant d'ores et déjà à l'Etat, de même que les opérations de financement visées à l'article 13 de la loi, sont soumis à l'avis préalable de la commission spéciale* ».

Conformément à l'article 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1993, « *les termes « ministres compétents » désignent les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Finances, procédant par décision commune* ».

La vente de terrains situés dans des ZAE du pays par l'Etat à des investisseurs est donc régie par les dispositions découlant de la loi modifiée du 27 juillet 1993 (notamment ses articles 13 et 14) et des règlements grand-ducaux pris en son exécution.

² Modifié par le règlement grand-ducal du 19 mars 1997 et par le règlement grand-ducal du 22 décembre 2000

Il est à noter que la loi modifiée du 27 juillet 1993 a été largement vidée de son contenu, et ce, entre autres, par les modifications législatives suivantes :

- Loi du 22 décembre 2000 ayant pour objet le développement de certaines régions du pays ;
- Loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables ;
- Loi du 5 juin 2009 ayant pour objet la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
- Loi du 17 mai 2017 ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ;
- Loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale ;
- Loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement ;
- Loi du 9 août 2018 relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises.

Il en découle notamment que les articles 4, 5, 6 et 7 de la loi modifiée du 27 juillet 1993, définissant et précisant le régime d'aide aux PME, le régime d'aide régional, le régime d'encouragement à la R&D et le régime d'aide à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle de l'énergie, se trouvent abrogés.

L'article 13, par contre, reste en vigueur.

Le Ministère de l'Economie a communiqué à la Cour des comptes un avant-projet de loi posant le cadre du développement des ZAE et fixant les différentes compétences administratives en la matière. Par la suite, le projet de loi respectif a été déposé à la Chambre des Députés le 11 janvier 2022 sous le numéro de référence 7947.

Inventaire des ventes de terrains

Conformément à l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993, l'Etat est autorisé à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré des terrains industriels à des entreprises sous condition que les projets d'activité industrielle ou de prestation de services sont reconnus comme étant particulièrement aptes à contribuer au développement et à l'amélioration structurelle de l'économie ou à une meilleure répartition géographique des activités économiques.

La Cour constate que la propriété domaniale classée en ZAE est majoritairement concédée pour une durée déterminée moyennant concession d'un droit réel (généralement une concession d'un droit de superficie). La vente de terrains industriels dans des ZAE constitue donc une exception.

Suivant l'article 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1993, les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Finances sont compétents pour les transactions foncières visées, les deux ministres procédant par décision commune.

Inventaire des ventes

Suivant le registre tenu par le Ministère de l'Economie, il a été procédé à sept ventes de terrains par l'Etat à des sociétés :

Acquéreur	Lieu	Surface (en are)	Date de la vente
Worldrubber S.A. (actuellement Mondo S.A.)	Foetz	610,71	20.12.1979
Unitrans S.A.	Foetz	396,25	20.04.1980
GE Fanuc Automation Europe S.A.	Echternach	460,05	10.03.1992
GE Fanuc Automation Europe S.A.	Echternach	32,63	21.08.2001
Procap Wiltz S.A.	Wiltz	280,17	18.01.2011
Hela Lux S.A.	Bettembourg	337,81	25.06.2013
Fage International S.A.	Bettembourg	1.482,19	22.03.2017

Source chiffres : Ministère de l'Economie ; Tableau : Cour des comptes

Concernant ces ventes, le Ministère de l'Economie précise que sur les sept ventes, deux ont concerné une seule et même entreprise (à savoir GE Fanuc Automation Europe S.A.) et seulement quatre ont été actées sous l'empire de l'actuelle loi modifiée du 27 juillet 1993.

Concernant la vente à la société Hela Lux S.A., le Ministère de l'Economie tient à souligner qu'elle a été réalisée dans les circonstances qui sont détaillées dans le rapport spécial de la Cour des comptes aux pages 17 et 18.

Inventaire des droits de superficie concédés

Il découle de ce qui précède que la vente de terrains dans des ZAE nationales se limite à cinq transactions (voire sept si on tient compte des deux ventes spécifiques mentionnées au point ci-dessus) et qu'il est généralement recouru à la concession d'un droit réel par application de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Les droits réels prévus par cette loi sont l'emphytéose et le droit de superficie, ce dernier étant privilégié.

Un relevé des droits de superficie concédés est tenu auprès du Ministère de l'Economie et auprès du Ministère des Finances.

Constatations et recommandations de la Cour des comptes

Absence de documentation

Constatations

L'échange, la vente et la location de gré à gré de terrains à des entreprises

Suivant l'article 13(2), « les ministres compétents (...) sont autorisés à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré ces terrains à des entreprises (...) ».

La Cour constate que les raisons qui conduisent les ministres compétents à accorder une vente de terrain industriel plutôt qu'un droit de superficie ne sont pas convenablement documentées. Selon les responsables du Ministère de l'Économie, les négociations avec les industriels se déroulent de façon informelle et les documents y relatifs ne sont pas conservés.

Pertinence des projets d'activité industrielle ou de prestation de services

Toujours selon l'article 13(2) de la loi modifiée de 1993, « les ministres compétents (...) sont autorisés à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré ces terrains à des entreprises dont les projets d'activité industrielle ou de prestation de services sont reconnus comme étant particulièrement aptes à contribuer au développement et à l'amélioration structurelle de l'économie ou à une meilleure répartition géographique des activités économiques (...) ».

La Cour constate que la documentation relative à l'activité industrielle ou à la prestation de services projetée reste lacunaire dans tous les dossiers du Ministère de l'Économie soumis à l'examen de la Cour. Hormis les rapports d'activités annuels de certaines sociétés, quelques notes internes ainsi que des échanges de courriers, les dossiers ne renferment ni un projet industriel détaillé permettant de conclure à l'aptitude particulière d'une activité à contribuer au développement et à l'amélioration structurelle de l'économie ou à une meilleure répartition géographique des activités économiques ni des analyses économiques fondées permettant d'évaluer l'impact d'une industrie sur l'économie nationale.

Les dossiers de l'échantillon de contrôle transmis à la Cour ne comportaient pas d'analyse détaillée sur une quelconque plus-value économique, et notamment sur son impact économique dans un contexte de développement et de diversification économique. Par ailleurs, hormis d'être brièvement mentionnés dans des notes internes sommaires, la création d'emploi et de valeur ajoutée ainsi que le volume en termes d'investissements n'ont pas fait l'objet d'une analyse formelle.

La Cour remarque que diverses questions parlementaires avaient pour objet de connaître la plus-value économique de l'implantation de Fage International S.A.. La Cour constate que les ministres compétents ont répondu de manière succincte sans faire référence à des analyses économiques fondées entreprises préalablement ni à un projet industriel détaillé déposé par l'entreprise.³

³ Question parlementaire 3966 du 1^{er} août 2018 et question parlementaire 3969 du 2 août 2018

Recommandations

La Cour recommande que les raisons à la base de la décision des ministres compétents de privilégier une vente de terrain industriel plutôt que d'accorder un droit de superficie soient documentées de manière appropriée.

La Cour recommande par ailleurs que les dossiers de vente et de mise à disposition de terrains doivent s'appuyer sur des analyses économiques et financières détaillées. Les négociations doivent être documentées par des rapports circonstanciés et des procès-verbaux.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend note des recommandations formulées par la Cour des comptes.

Dans ce contexte, la ComExBu prend aussi note de l'introduction par le Ministre de l'Economie d'un projet de loi opérant une refonte de la loi modifiée du 27 juillet 1993 (dossier parlementaire n°7947) et en particulier des nouvelles dispositions concernant le fonctionnement de la commission d'admission (anciennement appelée « commission spéciale ») prévues à l'article 4 du projet de loi.

De manière générale, la ComExBu recommande que l'avis à donner par la commission d'admission se fonde sur des analyses économiques et financières.

Traitement des dossiers et valorisation des terrains

Constatations

Traitement des dossiers sans saisie de la commission spéciale

Selon l'article 13.2 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 relatif à l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments, « l'Etat, représenté par les ministres compétents (...) sont autorisés à échanger, à vendre ou à louer de gré à gré ces terrains à des entreprises (...)»⁴.

L'article 14(1) dispose qu'« une commission spéciale, (...) aura pour mission de donner, (...) un avis sur les demandes présentées. (...) ».

Par ailleurs, l'article 14(3) définit que « pour l'exécution de la présente loi, l'avis de la commission spéciale sera pris obligatoirement par les ministres compétents ».

Suivant l'article 15(1) du règlement grand-ducal du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993⁵, « les contrats (...) de même que les opérations de (...) sont soumis à l'avis préalable de la commission spéciale ».

4 Conformément à l'article 18 de la loi modifiée de 1993, « au sens de la présente loi, les termes « ministres compétents » désignent les ministres ayant dans leurs attributions l'Economie et les Finances, procédant par décision commune ».

5 Modifié par le règlement grand-ducal du 19 mars 1997 et par le règlement grand-ducal du 22 décembre 2000

Au vu de ce qui précède, les dossiers tombant sous le champ de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 doivent être traités en commun par les Ministères de l'Economie et des Finances. Pour ce faire, une commission spéciale, où les deux ministères se trouvent représentés à côtés d'autres ministères, doit être obligatoirement saisie pour avis.

Suite à son contrôle sur place, **la Cour constate** cependant que, à l'exception des demandes de subventionnement, un avis de la commission spéciale fait défaut dans l'ensemble des dossiers de vente et de concession d'un droit de superficie. Les dispositions de l'article 14(3) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 et de l'article 15(1) du règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993 ne sont donc pas respectées.

Dans sa lettre du 29 novembre 2019 adressée à la Cour des comptes, le Ministre de l'Economie a exposé son point de vue que la loi modifiée du 27 juillet 1993 était à la base une loi d'aide financière :

« (...) Autrement dit, tant qu'il n'y a pas d'aide, il n'y a pas d'emprise de la précitée loi-cadre sur la situation donnée. Il en résulte que la commission spéciale n'était à saisir que pour autant que l'acte posé était à considérer comme aide au sens de la loi.

Les opérations de gestion des terrains classés ZAE ont été considérées comme des actes de disposition de la propriété domaniale tombant sous le champ de compétences du ministre ayant les domaines de l'Etat dans ses attributions.

Ceci étant, il y a encore lieu de souligner que dans les faits, la commission spéciale n'existe plus aujourd'hui.»

Toujours selon la lettre du Ministre de l'Economie du 29 novembre 2019, les différents régimes d'aides de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ont été abrogés au fil du temps et remplacés par des lois spécifiques et une commission consultative, instituée en exécution des lois d'aide spécifiques, a été chargée de l'examen des demandes d'aides.

La Cour ne partage pas l'argumentation du Ministère de l'Economie et est d'avis que les dispositions relatives à la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 et à l'article 15(1) du règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993 sont toujours d'application pour toute opération visée à l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993.

Selon la Cour, la saisie de la commission spéciale est essentielle afin d'assurer une planification et un aménagement transparents des ZAE, d'examiner à un stade précoce le bien-fondé économique du projet et de contribuer à une meilleure sécurité juridique.

Dans ce contexte, la Cour note que le Ministère de l'Economie est conscient de ces carences procédurales et prévoit dans son avant-projet de loi concernant les ZAE « que toute concession d'un droit réel sur un terrain classé en ZAE doit obligatoirement et en-dehors de

toutes autres aides régies par des lois « spéciales » être avisé par une « commission d'admission » ». ⁶

Intervention du Ministère des Finances

Sur base des dossiers analysés, la Cour constate que l'intervention du Ministre des Finances se limite, dans une première phase, à faire dresser l'acte de vente respectivement le contrat de droit de superficie par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et, dans une deuxième phase, à y apposer sa signature.

En effet, dans tous les dossiers de l'échantillon de contrôle, les échanges et discussions avec les acquéreurs respectivement les locataires de terrains ont été exclusivement menés par le Ministère de l'Economie. Un échange d'informations relatives à l'avancement des négociations n'a pas eu lieu entre les deux ministères.

Selon les responsables des deux ministères, seuls des échanges informels ont pu avoir lieu.

Cependant, d'après les responsables du Ministère des Finances, un tel échange n'a pas eu lieu dans le dossier Fage International S.A..

Par ailleurs, dans les réponses du Ministre de l'Economie à deux questions parlementaires ⁷, il est avancé que les différents ministères impliqués auraient consenti à la vente de terrain à la société Fage International S.A. et que les différents partis auraient mené des négociations conduisant à la vente de terrain au lieu de la mise à disposition sous forme de droit de superficie.

Or, le contrôle de la Cour et l'analyse des documents transmis dans ce contexte permettent de constater que les négociations étaient menées par le seul Ministère de l'Economie et que la décision de vente était prise par le seul Ministre de l'Economie.

En effet, les dossiers mis à la disposition de la Cour ne contenaient pas de documents permettant de mettre en évidence que le Ministère des Finances a été impliqué dans le processus décisionnel de la vente de terrains. Cet état des choses a été confirmé par les fonctionnaires du Ministère des Finances.

⁶ Courrier du 29 novembre 2019 du Ministre de l'Economie à la Cour des comptes

⁷ Question parlementaire 3884 du 20 juin 2018 et question parlementaire 28 du 14 novembre 2018

Valorisation des terrains sans saisie du Comité d'acquisition du Ministère des Finances

L'article 1^{er} du Règlement ministériel du 6 juin 2007 relatif au Comité d'acquisition du Ministère des Finances précise que « *il est institué sous l'autorité du Ministre ayant les domaines de l'Etat dans ses attributions, une commission spéciale, appelée « Comité d'acquisition » (...).* »

Dans le cadre de son contrôle, la Cour constate que l'intervention du Comité d'acquisition institué auprès du Ministère des Finances n'est pas sollicitée par le Ministère de l'Economie, et ce pour tous les dossiers faisant partie de l'échantillon de contrôle.

Le Ministère des Finances n'avait pas été impliqué dans les négociations avec la société Fage International S.A. quant à la vente de terrains à Bettembourg. En outre, des documents actant une décision commune du Ministère des Finances et du Ministère de l'Economie font défaut dans ce dossier. Le Ministère de l'Economie a simplement informé le Ministère des Finances du prix de vente négocié entre lui et l'investisseur avec prière de charger l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA de dresser le contrat de vente en faveur de la société Fage International S.A..

Selon les responsables du Ministère de l'Economie, dans le cadre de la vente des terrains à Fage International S.A., des échanges informels avaient toutefois eu lieu entre le Ministère de l'Economie et des membres du Comité d'acquisition. Cette version des faits n'est pas confirmée par les responsables du Ministère des Finances.

Lors de son contrôle sur place, la Cour constate également qu'une documentation quant à la valorisation des terrains fait défaut, et ce pour tous les dossiers de l'échantillon de contrôle. Aucun document n'existe permettant de retracer la détermination du prix, tels que des négociations avec les acquéreurs, des échanges avec le Ministère des Finances respectivement l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ou encore des expertises indépendantes.

Pour ce qui est plus précisément de la vente du terrain dans la zone d'activité économique nationale « Wolser » à Bettembourg à la société Fage International S.A., la fixation du prix n'est ni appuyée ni documentée par des pièces sous-jacentes. Les responsables auprès du Ministère de l'Economie précisent que les renseignements pour fixer les prix étaient collectés de façon informelle et qu'il n'existait pour cette raison aucune pièce pouvant justifier la fixation du prix. Dans les documents mis à disposition de la Cour, le prix de vente est avancé dans une note interne d'un conseiller du ministre sans aucune explication supplémentaire : « *Dans un ultime effort, et sous réserve de l'aval des Ministres de l'Economie et des Finances, nous avons proposé la vente du terrain au prix de 20.000 €/are, soit pour l'intégralité du terrain une recette pour le Trésor public de 29.935.500 €* ».

Comme pour la fixation du prix de vente, aucun document n'existe quant à l'attribution d'une décote forfaitaire à la société Fage International S.A.. Cette décote est simplement proposée dans une note interne d'un conseiller du ministre : « *Pour tenir compte des infrastructures extraordinaires (mise sur pieux de partie des installations, unité de refroidissement avant déversement dans l'Alzette - concession faite par le soussigné pour débloquer les discussions parfois ardues avec l'Administration de la Gestion de l'Eau), il est proposé une décote forfaitaire pour solde de tout compte de 2 mio €. Ceci me paraît plus que raisonnable, alors*

que pour le projet (...), de taille beaucoup plus modeste, on parle de plusieurs millions d'euros pour la mise en place de pieux assurant la portance nécessaire. ».

Le prix retenu pour la vente de terrains à la société Fage International S.A. était donc de 20 000 €/are. La Cour ne peut pas juger si ce prix reflète la réalité du marché. Toutefois, les responsables de la commune de Bettembourg ont informé la Cour de deux transactions domaniales (une vente d'un terrain avec bâtiment commercial dans la zone industrielle Schéleck 2 en 2013 ainsi qu'une proposition ferme de vente de terrains dans la ZAE Wolser en 2008) dans des zones situées sur le territoire de leur commune pour des prix avoisinant 25 000 €/are, soit 25% supérieur au prix accordé à la société Fage International S.A..

La fixation des prix de vente pour des terrains situés dans des ZAE faisait aussi l'objet de questions parlementaires⁸ et les réponses ministérielles y relatives faisaient référence à des négociations entre ministères et à l'application d'une fourchette de valeurs convenues pour la détermination des prix de vente.

La Cour constate que les réponses aux questions parlementaires pourraient faire croire que les décisions quant à la fixation des prix de vente (et notamment quant au prix de vente relatif aux terrains vendus à Fage International S.A.) sont prises en commun avec le Ministère des Finances, et ce à travers son Comité d'acquisition. Or, comme évoqué ci-dessus, le Ministère des Finances, et plus particulièrement son Comité d'acquisition, n'a pas été saisi dans ce contexte.

De plus, aucune fourchette des valeurs, à laquelle se réfère le Ministre de l'Economie, n'a pu être présentée par le Comité d'acquisition à la Cour, alors qu'il n'en dispose pas. La Cour s'est également renseignée auprès d'autres instances (Statec, LISER, Observatoire de l'Habitat) sur la valorisation des terrains industriels et a été informée qu'aucun référentiel y relatif n'existait.

Droit de préemption

La Cour constate qu'un droit de préemption dans le chef de l'Etat en cas d'aliénation du terrain par le nouveau propriétaire est prévu dans les actes de vente faisant partie de l'échantillon de la Cour. Concernant la vente de terrains à la société Fage International S.A., la Cour tient à préciser que le prix à payer par l'Etat en cas de rachat des terrains n'est pas chiffré dans le compromis de vente qui stipule simplement que la société Fage International S.A., avant de pouvoir vendre les terrains à une tierce partie, doit permettre au Gouvernement luxembourgeois de pouvoir racheter lesdits terrains aux mêmes termes et conditions que ceux proposés par la tierce partie. Le Gouvernement dispose de 45 jours pour accepter l'offre avant que la société soit libre de retenir l'offre de la tierce partie.

D'après les responsables du Ministère de l'Economie, le prix de vente négocié avec Fage International S.A. (20 000 €/are) est si élevé que la société ne trouverait pas d'acquéreur à ce

⁸ Question parlementaire 3969 du 02.08.2018 et question parlementaire 28 du 14.11.2018

prix, de sorte que l'Etat pourrait à tout moment racheter le terrain au prix payé par Fage International S.A..

Détermination des indemnités dans le cadre des contrats de concession d'un droit de superficie

A côté des ventes de terrains situés dans des ZAE, la Cour a également contrôlé l'attribution de terrains dans ces ZAE moyennant concession d'un droit de superficie et la fixation des indemnités uniques et annuelles en résultant.

La Cour constate qu'il n'existe pas de critères pour la fixation des indemnités annuelle et unique. Les indemnités sont déterminées dans le contrat de concession. Toutefois, les négociations à la base de la signature du contrat ne sont pas documentées. Il en est de même pour les hausses des indemnités.

Selon les responsables du Ministère de l'Economie, la fixation des indemnités s'est faite sur base d'échanges informels entre le locataire et le Ministère de l'Economie.

Recommandations

La Cour est d'avis que le Ministère des Finances doit être davantage impliqué dans le processus décisionnel en matière d'exécution des opérations visées à l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993.

Dans ce contexte, la Cour recommande que, conformément aux dispositions de l'article 14 de ladite loi et aux dispositions de l'article 15(1) du règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993, la commission spéciale doit être saisie pour avis dans tous les dossiers de vente de terrains et de concession de droits de superficie pour apprécier le bien-fondé des opérations. Cet avis de la commission spéciale devrait également traiter des exigences visées à l'article 1(2) de la loi modifiée en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Par ailleurs, la Cour recommande de formaliser les échanges ayant eu lieu en la matière entre le Ministère de l'Economie et le Ministère des Finances afin de pouvoir retracer la prise de décision.

La Cour recommande également une formalisation des négociations et décisions quant à la valorisation des terrains en cas de vente et quant à la fixation des indemnités annuelles et uniques en cas d'octroi d'un droit de superficie.

Les consultations des différents acteurs permettant la détermination du prix réel du marché sont à documenter formellement (Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ou encore des expertises indépendantes). Il en est de même des négociations entre le Ministère de l'Economie et les acquéreurs de terrains.

La Cour recommande également que le Ministère de l'Economie saisisse systématiquement le Comité d'acquisition du Ministère des Finances dans le cadre des ventes envisagées et s'appuie sur l'expertise de cet organe en matière de valorisation de terrains. Dans ce contexte, la Cour note que, depuis janvier 2020, la composition dudit Comité d'acquisition est modifiée et qu'un représentant du Ministère de l'Economie siège dorénavant au sein du Comité. Cette modification dans la composition du Comité d'acquisition devrait faciliter sa consultation en matière des ventes visées ci-dessus.

Par ailleurs, et à l'instar du Comité d'acquisition du Fonds des Routes régi par le règlement grand-ducal du 14 juillet 1971, la Cour recommande de revoir la base légale dudit Comité d'acquisition en précisant ses missions, son fonctionnement et sa composition.

Enfin, la Cour recommande de prévoir dans tous les actes de vente un droit de préemption prévoyant le rachat des terrains par l'Etat à un prix ne pouvant pas dépasser celui payé par l'investisseur.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend note des recommandations formulées par la Cour des comptes.

La ComExBu constate que le nouveau projet de loi opérant une refonte de la loi modifiée du 27 juillet 1993 (dossier parlementaire n°7947) prévoit en son article 4 que la commission d'admission (anciennement appelée « commission spéciale ») sera chargée d'aviser toute vente de terrains publics, relevant de la propriété domaniale, à des entreprises ainsi que les demandes d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques.

La ComExBu rejoint la Cour des comptes sur l'opportunité de documenter de manière appropriée les négociations entre le Ministère de l'Économie et les acquéreurs de terrains.

Examen des critères justifiant une vente

Constatations

Dans son courrier du 25 janvier 2019, le Président de la Chambre des Députés précise que le rapport spécial devra entre autres examiner les critères ayant justifié les ventes de terrains dans les zones d'activités économiques du pays et appartenant à l'Etat, en lieu et place d'une simple mise à disposition via bail emphytéotique, droit de superficie ou autre.

Bien que la loi modifiée du 27 juillet 1993 autorise la vente de terrains à des entreprises, elle ne définit pas les critères justifiant une vente au lieu de l'octroi d'un droit de superficie.

Sur la période entre 1993 à 2020, la Cour a retenu quatre ventes de terrains: GE Fanuc Automation Europe S.A. à Echternach (1992), GE Fanuc Automation S.A. à Echternach (2001), Procap Wiltz S.A. à Wiltz (2011) et Fage International S.A. à Bettembourg (2017).

Les dossiers mis à disposition de la Cour par le Ministère de l'Economie ne contenaient pas de documents permettant de mettre en évidence les critères ayant motivé une vente de terrains au lieu de l'allocation d'un droit de superficie.

Les responsables du département de l'Industrie du Ministère de l'Economie ont souligné que la mise à disposition des terrains appartenant à l'Etat par le biais d'un droit de superficie constitue la règle et que la vente de terrains constitue l'exception. Il s'avère cependant que certaines entreprises préfèrent devenir propriétaire du terrain.

Dans le cadre de la vente des terrains dans la zone nationale Wolser à la société Fage International S.A., des questions parlementaires⁹ ont été posées relatives aux motifs ayant amené les instances ministérielles à vendre les terrains. Selon le gouvernement, la société a exprimé son désir d'acquérir les terrains et que cette vente est le fruit des négociations menées entre les différents partis.

Recommandations

Bien que la législation ne prévoise pas de critères justifiant une vente d'un terrain appartenant à l'Etat, la Cour recommande de formaliser les pourparlers entre les différents partis et que les motifs d'une entreprise souhaitant acquérir un terrain dans une zone d'activité économique à caractère national soient clairement énoncés.

Par ailleurs, la Cour est d'avis qu'une commission, à l'instar de la commission spéciale visée à l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 respectivement de la commission d'admission prévue dans l'avant-projet de loi du Ministère de l'Economie concernant les ZAE, devrait se prononcer sur la question si une vente d'un terrain ou un octroi du droit de superficie est à privilégier.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend note des recommandations formulées par la Cour des comptes.

Dans ce contexte, la ComExBu constate que le nouveau projet de loi opérant une refonte de la loi modifiée du 27 juillet 1993 (dossier parlementaire n°7947) prévoit en son article 4 que la commission d'admission (anciennement appelée « commission

⁹ Les questions parlementaires : 3966 du 1^{er} août 2018 ; 3969 du 2 août 2018 et 28 du 14 novembre 2018

spéciale ») sera chargée d'aviser toute vente de terrains publics, relevant de la propriété domaniale, à des entreprises.

LES PRISES DE POSITION DES MINISTÈRES

LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE du 27 novembre 2020

Concernant le **point 5.1.2.**, votre Cour recommande que les « *raisons à la base de la décision des ministres compétents de privilégier une vente de terrain industriel plutôt que d'accorder un droit de superficie soient documentées de manière appropriée.* »

Alors que je partage votre constat que les décisions administratives doivent être documentées à suffisance, il me revient de constater que les dossiers relatifs aux quatre ventes analysées par votre Cour permettent à mon avis d'établir en grande partie les raisons sous-tendant les ventes des terrains en cause. Il est cependant vrai que ces dossiers ne contiennent - à part du dossier « FAGE » - peu de descriptifs formels des raisons à la base des actes de vente.

Or, je donne à considérer que l'origine des ventes à la société GE Fanuc Automation Europe S.A. remonte à l'année 1982, et que les ventes effectuées en 1992 et 2001 s'inscrivent dans la logique des actes posés en 1982. Aussi, la vente à Procap Wiltz S.A, actée en 2011, se résume en l'exécution d'une option d'achat lui octroyée par l'Etat en 1992. Il faudra donc apprécier la teneur des décisions administratives de 1982, 1992 et 2001 en fonction des circonstances de l'époque.

Votre Cour recommande encore que « *les dossiers de vente et de mise à disposition de terrains doivent s'appuyer sur des analyses économiques et financières détaillées. Les négociations doivent être documentées par des rapports circonstanciés et des procès-verbaux.* »

Tout en constatant que la législation et réglementation actuellement en vigueur ne définit pas le contenu des dossiers à soumettre aux autorités compétentes en vertu de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques, je me dois de constater que, globalement, les dossiers contiennent des indications relatives aux aspects économiques, financiers et sociaux des projets soumis.

Néanmoins, je rejoins votre Cour dans son constat et je suis de l'avis que le contenu des dossiers pourrait être plus harmonisé, les analyses plus poussées et l'archivage des processus décisionnels plus approprié. C'est pourquoi j'ai ainsi instruit mes services d'élaborer des éléments standardisés à inclure dans ces dossiers et de les intégrer dans l'avant-projet de loi concernant le développement des zones d'activités économiques (respectivement dans son règlement grand-ducal d'exécution).

Je me permets de rappeler dans ce contexte que mon ministère a élaboré une demande d'admission-type pour les dossiers à soumettre aux syndicats de communes. Ce document

servira dorénavant et jusqu'à l'accomplissement du processus législatif et réglementaire concernant la réfection de la loi de 1993 également de ligne conductrice pour le contenu des dossiers à soumettre à l'Etat.

Concernant le **point 5.2.1.1.**, je conçois la nécessité d'une commission consultative dans le processus décisionnel ici sous revue. Je renvoie dans ce cadre au susvisé avant-projet de loi concernant le développement des zones d'activités économiques qui prévoit la création d'une « commission d'admission », ainsi qu'à l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation et le fonctionnement de cette commission qui vident les constats et recommandations de votre Cour à ce propos.

Concernant le **point 5.2.1.2.**, je me dois de constater que, d'une part, les exigences légales en la matière ont été respectées, et que, d'autre part et en vertu du principe de la séparation des compétences administratives, le domaine de la politique industrielle, du développement et de la diversification économique est, conformément aux dispositions de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères, lui-même adopté en vertu de l'article 76 de la Constitution, attribué exclusivement au Ministre de l'Economie.

Concernant le **point 5.2.1.3.**, je constate que pour toutes les transactions effectuées par mon ministère en 2020, le Comité d'acquisition a été saisi. Le principe de sa saisine est d'ailleurs formellement retenu dans l'article 5 du précité avant-projet de loi.

En ce qui concerne ensuite plus particulièrement la transaction « FAGE », plusieurs remarques et précisions s'imposent.

Tout d'abord, le rapport de votre Cour indique que des responsables du Ministère de l'Economie auraient soutenu que « *des échanges informels avaient toutefois eu lieu entre le ministre de l'Economie et des membres du Comité d'acquisition. Cette version des faits n'est pas confirmée par les responsables du ministère des Finances* ».

Cette affirmation dans votre rapport doit être nuancée.

En effet, il est de coutume que des représentants de mon ministère soient en contact plus ou moins régulier avec des fonctionnaires du Ministère des Finances, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ainsi que du Comité d'acquisition pour s'échanger sur de multiples sujets, dont celui de l'évolution du prix des terrains dans certaines régions du pays.

Ces informations sont utiles à mes collaborateurs, alors qu'ils peuvent être amenés à mener des discussions avec des particuliers en vue de l'acquisition de terrains notamment pour les besoins de la réalisation de mesures dites CEF dans le cadre de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles, ou, comme dans le cadre du dossier FAGE, pour négocier les conditions d'implantation d'une entreprise sur le territoire national.

Dans ces discussions, l'identité du vendeur ou de l'acheteur n'est à l'évidence pas pertinente et elle n'est en règle générale pas communiquée dans cette phase de négociations.

Ensuite, en ce qui concerne plus particulièrement le prix de vente du terrain à « FAGE » de 27 643 000 €, soit 20 000 € l'are, je me dois de constater que la comparaison apparente de cette transaction avec celles effectuées par la commune de Bettembourg doit être fortement nuancée.

En effet, les transactions effectuées par la commune de Bettembourg ont été suivies de toutes vraisemblances réalisées avec des entreprises déjà opérationnelles au Luxembourg. Il s'agissait donc de relocalisations.

Or, il en va autrement avec la société « FAGE », qui étudiait les conditions d'implantation de son projet industriel dans plusieurs pays, dont le Luxembourg.

Dans une telle situation de concurrence internationale, le prix du foncier, nettement moins élevé dans nos pays voisins, devient un facteur économique de taille dans les tableaux de comparaison. Vouloir attirer des entreprises internationales non encore présentes au Luxembourg revient à trouver un juste équilibre concernant le prix du foncier, contrainte qui est étrangère aux transactions avancées par la commune de Bettembourg, ces transactions étant libres de toute comparaison et concurrence internationale.

Aussi, le pouvoir public ne saurait se laisser guider dans ses opérations immobilières uniquement par la recherche d'un rendement maximal sur la propriété vendue. En effet, il se doit de prendre également en considération des éléments étrangers à la pure maximisation financière de la propriété vendue, tels notamment les valeurs ajoutées que la société acquéreuse est susceptible d'apporter à la richesse nationale.

Dans ce contexte, je me dois de rappeler que le projet « FAGE » se serait traduit par un investissement global de l'ordre de 277 000 000 €, avec la création de 200 emplois. Les transactions avancées par la commune de Bettembourg sont très loin d'atteindre ces seuils économiques.

Il me revient encore de noter que le terrain acheté par la société « FAGE » affiche une contenance de presque 15 ha, classé en zone d'activités économiques depuis les années 1980. Le fait que sur ce terrain aucune activité industrielle n'a eu lieu jusqu'à présent démontre que la demande pour ce type de foncier reste limitée. Il en va autrement des transactions avancées par la commune de Bettembourg, avec des surfaces nettement moins importantes et encore avec des terrains hautement recherchés au niveau national.

En prenant en considération tous les paramètres et toutes circonstances confondues, j'estime que le prix de vente du terrain à la société « FAGE », s'inscrivant dans un projet de développement économique d'envergure exceptionnelle, reste comparable et dans la ligne de mire des prix de vente des terrains avancés par la commune de Bettembourg.

D'ailleurs, le fait que la société « FAGE » a consenti à revendre le terrain à l'Etat au prix de vente initial laisse conclure qu'actuellement il n'y a pas d'autre acteur dans le marché disposé

à payer pour ce terrain un prix supérieur à 20 000 € l'are. Ce qui démontre que le prix de vente initialement convenu n'était pas en dessous du marché, ce marché étant des terrains de grande surface classés en zones d'activités économiques nationales, et non celui de zones d'activités économiques régionales ou communales, autrement plus prisées.

Concernant le **point 5.2.2.**, j'estime avoir pris position par rapport à toutes les recommandations pour autant qu'elles se trouvent dans mon champ de compétences. Par exception à ce qui précède, je ne voudrais pas manquer de préciser encore qu'en ce qui concerne la recommandation de votre Cour de formaliser les négociations et décisions relatives à la fixation des indemnités annuelles et uniques en cas d'octroi d'un droit de superficie, que ce sujet sera discuté avec Monsieur le Ministre des Finances, tout le mécanisme des contributions financières dans les ZAE devant être revu.

Concernant le **point 5.3.2.**, j'ai donné instruction à mes services de prévoir une formalisation de cette recommandation dans le susvisé avant-projet de loi.

LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DES FINANCES du 3 décembre 2020

Me référant à votre courrier du 27 octobre 2020 relatif au sujet émarginé, j'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas d'observations particulières quant au rapport circonstancié établi par votre Cour.

* * *

Les recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

La ComExBu salue par principe l'introduction d'un projet de loi opérant une refonte de la loi modifiée du 27 juillet 1993 (dossier parlementaire n°7947).

La ComExBu constate que le nouveau projet de loi précité prévoit en son article 4 que la commission d'admission (anciennement appelée « commission spéciale ») sera chargée d'aviser toute vente de terrains publics, relevant de la propriété domaniale, à des entreprises ainsi que les demandes d'admission d'entreprises dans les zones d'activités économiques.

En particulier, la ComExBu rejoint la Cour des comptes sur l'opportunité de documenter de manière appropriée les négociations entre le Ministère de l'Economie et les acquéreurs de terrains.

De manière générale, la ComExBu recommande que l'avis à donner par la commission d'admission se fonde sur des analyses économiques et financières.

N. B. Le présent chapitre regroupe les recommandations exprimées au niveau des différents chapitres de ce rapport.

* * *

Luxembourg, le 14 mars 2022

La Présidente de la Commission du
Contrôle de l'exécution budgétaire,
Diane Adehm

La Rapportrice,
Semiray Ahmedova