

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

Luxembourg, le 11 janvier 2021

En date du 11 janvier 2021, la Cour des comptes a soumis à la Chambre des députés son rapport spécial sur les ventes de terrains situés dans des zones d'activités économiques (ZAE) appartenant à l'Etat et ce à la demande de la Chambre des députés.

Le président de la Chambre des députés avait précisé que le rapport spécial devrait entre autres (i) dresser un inventaire des ventes réalisées ces dernières années, (ii) 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 (iii) porter sur la valorisation de ces terrains (réalité du prix, existence d'une expertise indépendante etc.).

Pour ce qui concerne le cadre légal, il y a notamment lieu de se référer à la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant entre autres pour objet le développement et la diversification économiques. Le présent rapport vise une période qui couvre les années 1993 à 2020.

Au sens de la loi modifiée du 27 juillet 1993, les ministres compétents sont ceux ayant dans leurs attributions respectives l'Economie et les Finances, les deux agissant par décision commune.

Le contrôle de la Cour a donné lieu aux constatations et recommandations principales suivantes :

Absence de documentation

A noter que le contrat de droit de superficie constitue la règle générale selon laquelle des surfaces sont mises à disposition des industries, mais dans certains cas, la vente d'un terrain industriel dans une zone d'activité économique nationale est effectuée.

La Cour constate toutefois 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'Economie, les négociations avec les industriels se déroulent de façon informelle et les documents y relatifs ne sont pas conservés.

Par ailleurs, la documentation relative à l'activité industrielle ou de la prestation de services projetée reste lacunaire dans tous les dossiers du ministère de l'Economie soumis à l'examen de la Cour. Hormis les rapports d'activité 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 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.

Traitement des dossiers sans saisie de la commission spéciale

La loi modifiée du 27 juillet 1993 prévoit que les dossiers visés par le présent rapport 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.

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. 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.

Absence d'échange d'informations entre ministères

Sur base des dossiers analysés, la Cour constate que 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 SA. 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. L'intervention de ce dernier s'est limitée à faire dresser l'acte de vente par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et à y apposer sa signature.

Fixation des prix de terrain sans intervention du comité d'acquisition

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. Cet état des choses est confirmé par les responsables du Comité d'acquisition. Selon ces derniers, le ministère des Finances n'avait pas été impliqué dans les négociations avec la société Fage International SA quant à la vente de terrains à Bettembourg.

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 SA, 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.

Le prix retenu pour la vente de terrains à la société Fage International SA était de 20.000 €/are. La Cour ne peut pas juger si ce prix reflète la réalité du marché. De plus, aucune fourchette des valeurs, 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.

Sur base de ce qui précède, la Cour recommande que, 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 légales 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. 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.

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.

Critères justifiant une décision de vente

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.

Bien que la législation actuelle ne prévoie 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 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.

Le rapport général est téléchargeable sur Internet sous l'adresse : www.cour-des-comptes.lu

La Cour des comptes est dirigée par un collège composé de cinq membres, à savoir : Marc Gengler, Président ; Patrick Graffé, Vice-président ; Tom Heintz, Georges Ramos et Marie-Jeanne Conter, Conseillers.