

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Avis du Conseil d'État

(23 avril 2024)

En vertu de l'arrêté du 3 novembre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, de la loi que le projet sous examen tend à modifier, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité - Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 22 décembre 2023 et 30 janvier 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique vise à modifier la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA afin essentiellement d'augmenter l'efficacité du contrôle anti-blanchiment opéré par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ci-après « Administration ». Selon les auteurs du projet de loi sous avis, ledit contrôle avait fait l'objet de réserves en 2021-2022 de la part du Conseil de l'Europe dans le cadre du rapport d'évaluation quant à l'implémentation concrète et l'application effective des dispositions de la 4^e directive européenne de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi qu'en 2022-2023 de la part du GAFI lors de l'évaluation mutuelle du Luxembourg, en raison des ressources humaines limitées affectées par l'Administration aux contrôles anti-blanchiment.

Dans cette logique, les modifications projetées tendent à mettre fin au cumul des tâches en ce qu'elles ont pour objet de créer, au sein des services opérationnels de l'Administration, un nouveau « service de contrôle blanchiment » qui constituera, selon les auteurs, un service désormais distinct des autres services de l'Administration et qui sera « entièrement spécialisé à la lutte contre le blanchiment, contre le financement du terrorisme et à la surveillance de l'application des sanctions financières internationales, à l'égard des professionnels pour lesquels [l'Administration] agit comme

autorité de contrôle et qui relèvent de secteurs économiques toujours plus nombreux ».

Selon la fiche financière, le projet de loi sous rubrique n'a pas d'impact financier sur le budget de l'État. À cet égard, le Conseil d'État relève qu'à l'exposé des motifs, les auteurs précisent qu'« [i]l est clair que la spécialisation de la structure de contrôle devra aller de pair avec une augmentation de contrôleurs en nombre ». Si techniquement parlant le projet de loi n'engendre pas directement des dépenses supplémentaires, il reste qu'à terme les dépenses de fonctionnement de l'Administration sont effectivement appelées à augmenter si on veut donner tant soit peu de substance à la réponse fournie aux critiques des instances internationales.

Enfin, les auteurs du projet de loi profitent de l'occasion pour apporter des modifications ponctuelles à la loi précitée du 10 août 2018 afin d'y inclure « la surveillance des sanctions financières internationales » au titre des missions assumées par l'Administration.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet d'inclure dans l'énumération des missions de l'Administration « la surveillance des sanctions financières internationales » et cela en relation avec la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Le Conseil d'État relève que la mission en question est d'ores et déjà attribuée à l'Administration par l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière.

Le Conseil d'État estime ensuite qu'il conviendrait de se référer correctement aux « mesures restrictives en matière financière » plutôt qu'aux « sanctions financières internationales », et cela pour respecter la formulation figurant dans la loi précitée du 19 décembre 2020. Par ailleurs, il y aurait lieu de préciser le libellé de la disposition, libellé qui semble excessivement large au Conseil d'État, pour y viser « la surveillance des mesures restrictives en matière financière prises à l'endroit des personnes qui relèvent de la compétence de l'Administration ».

Articles 2 et 3

L'article 2 prévoit de compléter l'énumération des différents services de l'Administration figurant à l'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 10 août 2018 par le nouveau service de contrôle blanchiment, nouveau service dont les attributions et certaines modalités d'organisation sont ensuite énumérées aux paragraphes 1^{er} et 3 du nouvel article 8*bis* que l'article 3 du projet de loi introduit dans la loi précitée du 10 août 2018, le paragraphe 2 du même article renvoyant à un règlement grand-ducal pour la fixation du nombre et du siège des bureaux du contrôle blanchiment.

Si l'article 2 du projet de loi ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État, il en est autrement de son article 3.

Pour ce qui est tout d'abord du paragraphe 1^{er} du nouvel article 8*bis*, le Conseil d'État propose de le reformuler comme suit :

« Le service de contrôle blanchiment est chargé de la surveillance et des contrôles concernant le blanchiment, le financement du terrorisme et les mesures restrictives en matière financière. »

Ensuite, et comme il a déjà eu l'occasion de le faire à plusieurs reprises¹, le Conseil d'État rappelle que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dans la rédaction qui lui a été donnée par une loi du 25 mars 2015², a conféré au chef d'administration un rôle déterminant dans la structuration et l'organisation de l'administration. Ainsi, le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Toujours d'après l'article 4 précité, la description des postes qui composent l'organigramme relève également de ses attributions. Le Conseil d'État déduit de ce dispositif que le rôle du législateur dans la configuration d'une administration devrait se limiter au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel. Au-delà, l'intervention du législateur ne deviendra nécessaire qu'au cas où du détail de l'organisation interne d'une administration découleraient des implications directes au niveau de la relation entre l'administration et les citoyens touchant aux droits et obligations des parties en présence ou encore dans l'hypothèse où l'organisation impacterait les rémunérations des agents qui composent l'administration³.

En introduisant au niveau de la loi organisant les cadres de l'Administration des dispositions spécifiques et détaillées concernant son organisation – le Conseil d'État vise plus particulièrement les dispositions du paragraphe 3 du nouvel article 8*bis* qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 2018 à travers l'article 3 du projet de loi – le projet de loi va à l'encontre des dispositions générales dont le Conseil d'État vient de rappeler la teneur. Le Conseil d'État propose dès lors de supprimer le paragraphe 3 du nouvel article 8*bis*.

¹ Avis n° 51.511 du Conseil d'État du 25 mars 2016 concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des bâtiments publics (doc. parl. n° 6939) ;

Avis n° 51.721 du Conseil d'État du 15 novembre 2016 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (doc. parl. n° 7007).

² Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications (doc. parl. n° 6457).

³ Avis n° 51.721 du Conseil d'État précité (doc. parl. n°7007, p. 2).

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 apportent des modifications ponctuelles aux articles 13 et 14 de la loi précitée du 10 août 2018, et cela dans la lignée de la modification opérée à travers l'article 1^{er} du projet de loi.

Pour ce qui est de l'article 13 de la loi précitée du 10 août 2018, qui est modifié par l'article 4 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État suggère de le libeller comme suit :

« Dans le cadre [...] et de la surveillance en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, ainsi que des mesures restrictives en matière financière, le directeur peut charger des fonctionnaires de tous les services de l'Administration d'assister les agents chargés de l'exécution desdites tâches. »

En ce qui concerne le libellé de l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 10 août 2018, tel qu'il ressort de l'article 5 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État relève que la disposition, de par sa structuration grammaticale, ne fait pas de sens. Par ailleurs, il y aurait lieu, ici encore, de se référer correctement aux mesures restrictives en matière financière. Le Conseil d'État propose de scinder la phrase unique du paragraphe 1^{er} en deux phrases distinctes et d'écrire :

« Pour les mesures d'instruction, de surveillance et de contrôle relatives à l'établissement et au recouvrement des impôts, droits et taxes rentrant dans les attributions de l'Administration, la compétence des fonctionnaires s'étend sur tout le territoire du pays. Il en est de même des actes posés dans le cadre de la surveillance en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, ainsi que des mesures restrictives en matière financière. »

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5^o, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ».

Article 3

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et

de la TVA joint au projet de loi sous revue, le Conseil d'État se doit de constater à l'endroit de l'article 13, une incohérence entre le libellé de l'article 4 du projet de loi sous rubrique et le libellé du texte coordonné précité. En effet, le remplacement des termes « en matière de blanchiment et de financement du terrorisme » par les termes « en matière de blanchiment, de financement du terrorisme et des sanctions financières internationales » n'a pas été repris fidèlement au niveau du texte coordonné.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 23 avril 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes