

N° 7230⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**portant organisation de l'Administration de l'enregistrement,
des domaines et de la TVA et modifiant**

- 1° la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;**
- 2° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**
- 3° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(19.7.2018)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président ; Mme Joëlle ELVINGER., Rapporteur; M. André BAULER, M. Alex BODRY, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7230 a été déposé par le Ministre des Finances le 11 janvier 2018.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que des textes coordonnés de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 9 février 2018, Madame Joëlle Elvinger a été désignée rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la COFIBU au cours de la même réunion.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 6 février 2018, celui de la Chambre des métiers du 28 février 2018 et celui de la Chambre de commerce du 16 mars 2018.

Des amendements gouvernementaux ont été déposés le 29 mai 2018 et ont été présentés à la COFIBU le 8 juin 2018.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce date du 11 juin 2018.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 12 juin 2018.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 26 juin 2018. Des amendements parlementaires ont été adoptés au cours de cette même réunion.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 17 juillet 2018.

Le projet de rapport a été adopté au cours de la réunion du 19 juillet 2018.

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de procéder à une refonte de la loi sur l'organisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

Suite à la réforme de la fonction publique en 2015, qui a introduit une nouvelle hiérarchisation des carrières, en créant par exemple le groupe de traitement A2 du « bachelor », ainsi qu'une nouvelle façon de gestion par objectifs, il s'est produit un décalage entre les exigences d'une administration publique moderne et l'organisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, telle qu'elle est fixée dans la loi organique modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Or, le présent projet de loi ne se limite pas à la modification de la loi organique précitée en adaptant les références à des concepts qui ont été changés par la réforme de 2015. Ainsi, les auteurs du projet de loi ont notamment voulu actualiser les compétences confiées à l'administration, en ce qui concerne par exemple la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que flexibiliser l'organisation de la direction. Pour ces raisons, il a été opté de ne pas passer par un acte modificatif, mais d'écrire un nouveau texte.

La nouvelle dénomination proposée, reflète le poids de la gestion de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), surtout en vue de la complexité de la matière dans sa dimension communautaire, dans le travail de l'Administration. Ensuite, le projet de loi introduit la fonction de directeur adjoint entre celle de directeur et de conseiller dans le but de renforcer la hiérarchie interne au niveau de la direction. De même, la fonction de préposé adjoint est créée au niveau des bureaux d'exécution, afin d'assister et de remplacer le préposé dans la gestion du bureau. Finalement, des dispositions sont prévues par le projet de loi qui, d'une part, accroissent l'efficacité de la procédure du recouvrement forcé d'amendes administratives dans une multitude de domaines dans lesquels la législation actuelle dispose de procéder comme en matière d'enregistrement et, d'autre part, apportent une simplification des obligations déclaratives incombant aux agents immobiliers.

*

3. LES AVIS

Dans son avis du 6 février 2018, la Chambre des fonctionnaires et employés publics salue l'actualisation du cadre légal de l'Administration de l'enregistrement et des domaines dans le but, d'un côté, de l'adapter aux nouvelles missions, qui lui ont été attribués au cours des années, et de l'autre côté, de flexibiliser l'organisation de la direction. Elle regrette cependant que les règlements grand-ducaux d'exécution ne lui aient pas été soumis pour avis en même temps que le projet de loi, étant donné leur nombre important.

La Chambre des métiers n'a pas d'observation à formuler dans son avis du 28 février 2018.

Dans son avis du 16 mars 2018, la Chambre de commerce est d'avis que la réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines serait une bonne occasion pour créer un bureau chargé de traiter les demandes de décisions anticipatives ou des interrogations techniques formulées par les assujettis.

Des amendements gouvernementaux ont été adoptés en date du 25 mai 2018.

Le premier avis du Conseil d'Etat a été publié en date du 12 juin 2018. La Haute Corporation est d'avis qu'il serait opportun de ne pas changer la dénomination actuelle de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. En effet, elle estime que le changement ne reflète pas non plus toutes les missions de l'Administration. De plus, ce changement impliquerait que la dénomination devra également être adaptée pour tout changement de mission futur. Par ailleurs le Conseil d'Etat fait l'observation que les missions de l'Administration ne sont pas clairement définies et recommande de les préciser. En outre, afin d'éviter qu'il n'y ait conflit entre les missions de l'Administration et celles d'autres organes, il y a lieu de détailler dans l'énonciation de ses missions que celles-ci sont définies sans préjudice des attributions d'autres institutions.

Dans son avis complémentaire du 11 juin 2018, la Chambre de commerce salue les mesures de simplification administrative introduites par les amendements gouvernementaux. Elle regrette néanmoins qu'il n'ait pas été donné suite aux observations de son premier avis.

La Commission des Finances et du Budget a adopté des amendements parlementaires en date du 26 juin 2018.

Dans son avis complémentaire du 17 juillet 2018, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à un des amendements parlementaires. Ainsi, la disposition qui prévoit que le ministre compétent puisse conférer d'autres compétences que celles prévues par le projet de loi à l'Administration ne rencontre pas l'accord de la Haute Corporation en raison de sa non-conformité à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui juge que l'exécution de dispositions légales par règlement ministériel est contraire à l'article 36 de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'Etat demande de simplement supprimer la disposition en question, ce que fait la Commission (pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles du présent rapport).

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations générales du Conseil d'Etat

Les intitulés des groupements d'articles ne sont pas à souligner. Par ailleurs, le Conseil d'État recommande de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » dans les intitulés de chapitre, étant donné que cette forme est désuète en français moderne.

Les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...). Elles sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

L'observation ci-avant vaut également pour la présentation des dispositions modificatives à l'article 15 de la loi en projet.

La Commission des Finances et du Budget décide d'adapter le texte de loi en fonction des recommandations du Conseil d'Etat.

Intitulé

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 1** du 29 mai 2018, l'intitulé du projet de loi est complété, car suite aux modifications prévues d'être apportées à l'article 12 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession (par le biais de l'amendement gouvernemental 4), une référence à cette loi est ajoutée à l'intitulé du projet de loi.

Le Conseil d'État rappelle que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Partant, l'intitulé du projet sous rubrique est à libeller comme suit :

« Projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant :

1° la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;

2° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;

3° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les recommandations du Conseil d'Etat.

Chapitre 1^{er}

Le Conseil d'État constate que l'intitulé du Chapitre 1^{er} fait référence à « l'administration » dans sa forme abrégée, alors que celle-ci n'est introduite qu'à l'article 1^{er}. De plus, la formulation « en général » est à éviter. Partant, il est recommandé de reformuler l'intitulé du chapitre comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA** ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre cet intitulé.

Article 1^{er}

La dénomination de l'administration est changée dans le but de refléter davantage les principales attributions exercées par celle-ci. La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, stipule à son article 1^{er} : « *La présente directive établit le système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)* ». Le Gouvernement propose de reprendre cette abréviation, généralement connue dans un grand nombre de pays du monde comme identifiant l'impôt général sur la consommation, pour, d'une part, faciliter les relations avec les opérateurs économiques et les autorités fiscales à l'étranger et d'autre part, tenir compte de la part croissante des ressources internes réservées au contrôle et au recouvrement de cette taxe importante pour le budget de l'Etat.

Le paragraphe 1^{er} énumère au point 1, les missions de l'administration en matière de fiscalité indirecte.

Le Conseil d'Etat note que la dénomination de l'Administration est modifiée de façon à intégrer la notion de taxe sur la valeur ajoutée visant ainsi, selon l'exposé des motifs, à « refléter davantage les principales attributions exercées par celle-ci ». À cet égard, le Conseil d'État propose, à l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, et dans un souci de simplification, d'utiliser une dénomination plus courte et plus neutre, ce qui n'empêche pas une modification des attributions de l'Administration à l'avenir. Le Conseil d'État se prononce en faveur du maintien de la dénomination actuelle pour les raisons suivantes : d'abord, parce que le changement proposé ne reflète pas non plus l'éventail de toutes les missions attribuées à l'Administration et, ensuite, parce que le fait de changer la dénomination dans le but d'y faire apparaître les missions de l'Administration implique que la dénomination devra être adaptée lors de chaque modification ultérieure des attributions.

La Commission des Finances et du Budget constate que la dénomination proposée connaît comme avantage de faire refléter à l'avenir clairement les trois domaines de compétence principaux exercés par celle-ci, à savoir :

- La matière de l'enregistrement perçue dans une acception large de droit de mutation, permettant d'y inclure les droits de succession et la taxe d'abonnement. Comme la fonction fiscale de l'enregistrement constitue le pendant de la fonction civile du régime hypothécaire, la référence à ce dernier est implicite ;
- L'administration intervient comme notaire de l'Etat et s'occupe de la gestion de sa propriété ;
- Presque la moitié de ses ressources sont désormais liées à la perception de la TVA, dont l'importance budgétaire n'est plus à nier. L'ajout de la TVA à la dénomination facilitera, au niveau national dans les relations avec les assujettis, de même qu'au niveau international dans la coopération avec les autorités étrangères, la compréhension des missions exercées par ses agents.

Partant, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la dénomination proposée dans le projet de loi.

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, le Conseil d'Etat recommande d'écrire la forme abrégée « Administration » avec une lettre « a » majuscule. L'ensemble du dispositif est à adapter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget suit la recommandation du Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'État, au paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettre a), l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Le Conseil d'État recommande de subdiviser la lettre a) en points i), ii), iii), iv). En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

Le point (1), 1, b) établit la relation entre les termes de « taxe sur la valeur ajoutée » et l'abréviation « TVA ».

Il ressort du point 2 qu'en matière domaniale, la confection des actes administratifs de l'Etat est une attribution fondamentale de l'administration. Cela explique que l'ajout de cette attribution aux autres attributions a été jugé nécessaire par rapport au texte y relatif de la loi organique modifiée du 20 mars 1970.

Le point 3 comprend les missions civiles et extra-fiscales dont l'administration est exclusivement chargée en matière de publicité hypothécaire immobilière ainsi qu'en matière de publicité hypothécaire fluviale, maritime et aérienne.

Le point 4 reprend la compétence de l'administration relativement au fichier des dispositions de dernière volonté prévu par la loi du 9 août 1980 relative à l'inscription des testaments, respectivement la compétence y associée dans le cadre de l'association du réseau européen des registres testamentaires.

Par la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme, l'administration s'est vue attribuer une nouvelle compétence dans ce domaine. Le rajout du point 5 à l'article 1^{er} ne fait donc qu'entériner cette compétence toujours plus importante au regard des obligations internationales du Grand-Duché.

Le paragraphe 2) détermine les compétences auxquelles l'administration prête son concours, comme le recouvrement des amendes pénales, des frais de justice et des confiscations en matière pénale, ainsi que la surveillance des notaires, des huissiers de justice et des marchands de biens. Il y a lieu de constater que le recouvrement des confiscations en matière pénale a une importance croissante. Il s'impose dès lors de l'ajouter au texte du point 1. par rapport au texte y relatif de la loi organique modifiée du 20 mars 1970. Il complète le recouvrement des amendes et des frais de justice auquel l'administration prête traditionnellement son concours.

Selon le Conseil d'Etat, les missions de l'Administration ne sont pas clairement définies dans le texte proposé. Alors que le texte en vigueur précise que l'Administration a dans ses attributions « l'exécution de la législation relative » à un certain nombre de matières énumérées par la suite, le texte en projet dispose que l'Administration « a dans ses attributions les matières ci-après » sans indiquer que le champ d'action se résume à mettre en œuvre les lois et règlements y relatifs. Dans l'énumération qui suit, les points 1 à 3 se lisent « En matière de », alors que les points 4 et 5 donnent une mission concrète dont l'attribution trouve son origine respectivement dans la loi du 9 août 1980 relative à l'inscription des testaments et dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Les points 4 et 5 qui ne se réfèrent pas aux lois précitées font donc double emploi par rapport à celles-ci. L'énonciation des missions donne lieu aux observations suivantes :

Afin d'éviter que les missions de l'Administration n'entrent en conflit avec des missions conférées à d'autres organes par des textes législatifs ou réglementaires, il y a lieu de faire précéder l'énumération des missions par l'expression :

« Sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes de l'Etat et des communes, ».

En ce qui concerne les points 1 à 3, le Conseil d'Etat propose de les reformuler afin de cerner avec plus de précision les missions de l'Administration en y insérant le libellé de la loi précitée du 20 mars 1970 qui se lit « l'exécution de la législation relative à ».

La Commission des Finances et du Budget constate que, faisant partie du pouvoir exécutif, il est indubitable que l'action de l'Administration se limite à l'exécution de la loi. Elle décide de suivre le Conseil d'Etat sur sa proposition, mais en insérant le texte proposé à l'endroit où il figurait déjà dans la loi de base de 1970, à savoir à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. De plus, la Commission des Finances et du Budget décide de reprendre la phrase proposée par le Conseil d'Etat ci-dessus tout en y supprimant la référence aux communes (en raison de l'absence de conflit avec les communes) et en y ajoutant une référence aux établissements publics », afin de s'assurer que tous les domaines de compétence partagée sont couverts (il est notamment fait allusion à la CSSF et au CAA en matière de contrôle anti-blanchiment). **(amendement parlementaire 1)**

La teneur de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} deviendrait la suivante :

« L'administration a dans ses attributions **l'exécution de la législation relative aux les matières ci-après, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes et établissements publics de l'Etat** : ».

La Commission des Finances et du Budget constate que pour les missions reprises au paragraphe 2 de l'article 1^{er}, il n'y a pas de doute, car il y est précisé que l'Administration « prête son concours » à certaines opérations.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend acte que la commission parlementaire a décidé de ne pas le suivre dans sa proposition de maintenir la dénomination actuelle de l'Administration.

En ce qui concerne la définition des missions, le Conseil d'État constate que le texte proposé tient compte, dans une large mesure, des propositions de formulation qu'il avait mises en avant dans son avis du 12 juin 2018. Il prend note des explications fournies par les auteurs du texte concernant la précision insérée à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, ainsi que l'adaptation de la suggestion du Conseil d'État visant à remédier aux éventuels conflits entre les missions de l'Administration et celles conférées à d'autres organes. Le Conseil d'État note toutefois au passage que la commission parlementaire a décidé de ne pas reprendre la proposition de remplacer l'expression « publicité hypothécaire » par celle de « publicité foncière ».

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que le libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du texte coordonné ne correspond pas au texte proposé à travers l'amendement parlementaire 1.

La Commission des Finances et du Budget reprend, dans le texte coordonné final, le libellé qu'elle a proposé dans son amendement parlementaire 1 et qui a été approuvé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs, qu'au point 3, lettre a), est mentionné le service de « la publicité hypothécaire ». Même si ce libellé est identique à celui en vigueur, le Conseil d'État préfère remplacer l'expression « publicité hypothécaire » par l'expression « publicité foncière ». Cette dernière notion englobe en effet les hypothèques et les transcriptions. Par ailleurs, il convient de distinguer plus nettement entre, d'une part, les compétences attribuées à l'Administration par la loi en projet et celles qui lui sont attribuées par d'autres lois.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la notion de « publicité foncière » n'est pas consacrée en droit luxembourgeois. Ses deux composants se trouvant en interaction, sont la documentation cadastrale (publicité « réelle »), d'une part, et le régime hypothécaire (publicité « personnelle »), d'autre part. L'administration étant compétente pour la gestion du régime hypothécaire en exécution des lois fondamentales de 1905 et 1910, la Commission décide de se tenir au texte en projet.

Concernant la dernière remarque sur l'origine des compétences, la Commission des Finances et du Budget prend connaissance du fait que les lois matérielles portent désignation de l'administration comme autorité compétente, soit de manière expresse, soit de manière à ce qu'aucun doute ne soit permis. Cette manière de voir est confirmée, pour le surplus, par les dispositions d'après-guerre de 1944 et 1946 ayant reconduit les compétences traditionnelles de l'administration en droit national.

Enfin, le Conseil d'État note que les auteurs du texte en projet ont omis de reprendre le paragraphe 4 de la loi précitée du 20 mars 1970 dans l'article sous avis, ce qui est favorable à la transparence des compétences attribuées à l'Administration. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur le sort des compétences attribuées par le ministre, notamment en ce qui concerne le recouvrement des amendes administratives actuellement couvert par l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi précitée du 20 mars 1970.

Afin d'éviter les problèmes évoqués par le Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de réintégrer l'ancien paragraphe 4, comme nouveau paragraphe 3, dans le texte du projet à l'article 1^{er} (**amendement parlementaire 2**) :

« (3) En outre, l'Administration exerce les attributions et effectue les perceptions qui lui sont confiées par des dispositions légales ou réglementaires spéciales ou par une décision du ministre des finances. ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'amendement sous revue vise à ajouter un nouveau paragraphe 3, qui reprend la disposition prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

En ce qui concerne la disposition qui entend conférer au ministre le pouvoir de charger l'administration d'autres compétences que celles prévues par des dispositions légales ou réglementaires spéciales, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. La décision du ministre, qui a nécessairement une portée générale, se heurte en effet à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui considère que « [...] dans la mesure où une loi prévoit son exécution par voie de règlement ministériel, elle est contraire à l'article 36 de la Constitution ». Le Conseil d'État demande dès lors de supprimer les termes « ou par une décision du ministre ayant les Finances dans ses attributions ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette suppression.

La Commission des Finances et du Budget est encore informée du fait qu'en cas de silence de la loi spécifique, l'article 39 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'Etat attribue com-

pétence au Ministre des Finances pour déterminer un comptable public chargé de la perception d'une recette non fiscale.

Article 2

Le paragraphe 1^{er} précise que l'administration est placée sous la direction d'un chef d'administration, le directeur. Est ajoutée une disposition de la loi générale des impôts (à savoir le § 46, alinéa (1), 2^e phrase) pour servir de fondement aux circulaires qu'il lui incombe d'émettre en vue de garantir l'égalité devant l'impôt en matière de fiscalité indirecte.

Le paragraphe 2 énumère les différents services de l'administration.

Dans l'intérêt d'une bonne technique législative, le Conseil d'État propose, à l'instar de lois organiques d'autres administrations, de reformuler le paragraphe 1^{er} en y intégrant les dispositions de l'article 4 du projet sous avis, dont le paragraphe 3 est cependant à supprimer pour être superfétatoire, étant donné que l'organisation de l'Administration fait l'objet d'un organigramme à arrêter par le directeur :

« **Art.2.** (1) L'Administration est placée sous l'autorité d'un directeur responsable de la gestion de l'Administration dont il est le chef hiérarchique. Le directeur arrête les détails d'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Administration tout en veillant à l'application uniforme de la loi par les services de l'Administration. Il est assisté dans l'accomplissement de sa mission par deux directeurs adjoints. En cas d'empêchement, il est remplacé par le directeur adjoint le plus ancien en rang. Le directeur et le directeur adjoint sont nommés par le Grand-Duc.

(2) L'Administration comprend la direction [...] ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la proposition de Conseil d'Etat fait en partie double emploi avec l'article 4 de la loi modifiée sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat qui, à la suite de la réforme dans la Fonction publique, dispose notamment que « *le chef d'administration est responsable de la mise en œuvre de la gestion par objectifs dans son administration ...* ». Le Conseil d'Etat va maintenant plus loin dans son avis et propose d'élargir cette responsabilité, bien circonscrite, à la gestion tout court de l'administration. Or, les contours de cette notion ne sont pas définis.

De plus, la portée de la responsabilité ne se trouve nulle part précisée : est-ce qu'elle est de nature disciplinaire, civile ou pénale ? Est-ce qu'il s'agit d'une responsabilité sans faute ? Quelle est la relation de cette responsabilité avec les obligations statutaires des autres agents de l'administration ? Comment est-elle mise en œuvre ?

La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de maintenir le texte dans sa version initiale.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État suggère de remplacer le pronom « Elle » par « L'Administration ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à ce remplacement.

Article 3

L'article règle le cadre du personnel de l'administration. Conformément à l'article 44, par. (2) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, le paragraphe (3) énumère les titres spéciaux à attribuer par le ministre du ressort aux fonctionnaires exerçant des missions spécifiques à l'administration.

Le Conseil d'État propose le libellé suivant pour les deux premiers paragraphes de l'article 3 :

« **Art.3.** (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, deux directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Ce cadre peut être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat. Le paragraphe 3 devient le paragraphe 2.

Selon le Conseil d'Etat, le paragraphe 2 (ancien paragraphe 3) est, quant à lui, à omettre car superfétatoire étant donné que l'article 44, paragraphe 2, de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat dispose que « [...] »

Le ministre du ressort peut autoriser les fonctionnaires exerçant des attributions spécifiques à porter des titres spéciaux, sans que ces titres puissent modifier ni leur rang, ni leur traitement ».

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'administration fait siennes les considérations qui ont mené le Gouvernement et le Parlement à maintenir leur position dans la loi modificative du 23 décembre 2016 portant réorganisation de l'administration des Contributions directes (ci-après « l'ACD ») contre la recommandation du Conseil d'Etat. Alors que ce dernier avait noté dans son avis du 15 novembre 2016 qu'il ne « voit en effet pas en quoi la disposition proposée aurait un impact sur la relation qu'entretient l'administration avec le citoyen contribuable et sur les droits et les obligations des uns et des autres... », il semble s'imposer de soi que les décisions prises notamment par un préposé ou receveur de la TVA, un receveur de l'enregistrement ou un conservateur des hypothèques, susceptibles d'un recours devant le Directeur et/ou les juridictions, risquent d'avoir une telle gravité pour la personne concernée, que la sécurité juridique impose l'officialisation de ces fonctions dans la loi.

La Commission décide dès lors de maintenir le paragraphe 2.

Article 4

L'article 4 fixe les modalités de fonctionnement de la direction. Conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, «... 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 ». L'organisation actuelle par règlement grand-ducal s'avère être, en effet, un instrument trop lourd pour répondre efficacement aux impératifs qui s'imposent à un rythme soutenu et qui exigent une adaptation régulière du fonctionnement interne de la direction. (Comme, par contre, les services d'exécution se trouvent au contact direct de la population, les articles suivants continuent à en prévoir l'organisation par règlement grand-ducal). Finalement le projet de loi instaure le comité de direction, déjà prévu à l'article 2 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2007 déterminant l'organisation de la direction, pour délibérer des affaires importantes de l'administration et sans affecter de quelconque manière la hiérarchie administrative réglée par le statut des fonctionnaires.

Au cas où les auteurs retiennent le libellé proposé par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 2, l'article 4 sous examen est à supprimer pour être superfétatoire.

La Commission des Finances et du Budget n'ayant pas repris le libellé proposé à l'endroit de l'article 2, le présent article est maintenu.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} renvoie à un règlement grand-ducal pour fixer les compétences du service d'inspection. Il s'agit principalement de la supervision des travaux confiés aux services d'exécution (contrôle de la légalité des travaux des bureaux, vérification de la comptabilité, assistance et surveillance du personnel, exécution des instructions directoriales ...).

Compte tenu de l'importance des fonctions leur dévolues (notamment en matière d'imposition), le deuxième paragraphe règle les éventuels conflits d'intérêt des préposés/receveurs/conservateurs et porte attribution de compétence au service d'inspection de la vérification de la décision administrative. Il s'agit d'une précision nécessaire de la disposition générale énoncée à l'article 15 du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Le Conseil d'État tient à relever qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques visant à définir les missions et les activités principales liées aux différents postes dans le texte en projet ou dans un règlement grand-ducal, étant donné que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État dispose que « [...] La description de poste, établie par le chef d'administration, définit les missions et les activités principales liées aux postes identifiés dans l'organigramme ainsi que les compétences théoriques, les compétences techniques et pratiques et les compétences sociales exigées pour l'accomplissement de ces missions et activités. ». L'ensemble des dispositions visées aux endroits des articles 5 à 12, qui concernent la définition de missions et les activités principales des postes aux services concernés, sont dès lors à insérer dans l'organigramme de l'administration en question. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son avis n° 51.721 du 15 novembre 2016 sur 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° 7007²).

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 4 laisse au directeur le soin de régler l'organisation interne de la direction par organigramme. La même solution ne saurait toutefois être retenue pour des motifs impérieux de sécurité juridique en ce qui concerne l'organisation des services extérieurs, étant donné que l'organigramme est un document d'ordre intérieur qui s'impose à l'égard du personnel, mais qu'il ne saurait remplacer la loi ou le règlement grand-ducal pour régler les relations avec les assujettis/citoyens (personnes physiques et morales). Dans ce contexte, il y a lieu de renvoyer au nombreux contentieux portant sur les compétences de tel préposé ou de tel receveur ayant émis une décision à force exécutoire qui est portée devant les juridictions civiles.

Le Conseil d'Etat avait par ailleurs reconnu la pertinence de la justification dans son avis du 15 novembre 2016 sur la réorganisation de l'ACD (ad point (8°)) : « ...Dans le cas présent, l'Administration est ainsi amenée à se projeter vers l'extérieur face aux contribuables qui doivent s'acquitter de certaines obligations vis-à-vis des entités mises en avant dans la loi ou dans le règlement grand-ducal. Le législateur interviendra à ce moment pour régler cet aspect précis de l'organisation de l'Administration ou pour le reléguer, comme en l'occurrence, au niveau d'un règlement grand-ducal, sans que le pouvoir législatif, ou, dans son sillage, le pouvoir réglementaire ne s'immisce dans le détail de l'organisation purement interne de l'Administration. Le Conseil d'Etat note au passage que cette projection de l'Administration vers l'extérieur risque de ne pas être budgétairement neutre, ce qui constitue une raison de plus de ne pas la confier au chef d'administration sous le contrôle du ministre, mais de la cadrer dans la loi et dans ses règlements d'application... »

Pour ces raisons, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir les articles 5 à 12.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat suggère de s'en tenir au droit commun de la Fonction publique, qui prévoit que « le fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance doit en informer son supérieur hiérarchique. Dans ce cas, lorsque le supérieur hiérarchique estime que l'indépendance du fonctionnaire risque d'être compromise, il doit décharger le fonctionnaire de cette affaire et transmettre le dossier à un autre agent de son administration »¹.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le texte proposé sert à régler un conflit d'intérêt spécifique auquel le recours au droit commun de la Fonction publique n'apporte pas de solution praticable : un receveur ou préposé peut connaître un intérêt personnel dans une affaire qui relève de sa compétence territoriale. Le Directeur se trouve dans l'impossibilité d'en charger un autre agent, car la décision émanerait d'une autorité incompétente : de tels cas ont existé par le passé. Le projet de loi résout le problème, en conférant au service inspection le devoir de contrôle de la régularité de la décision du receveur ou préposé. Il est toutefois proposé d'aller encore plus loin dans le raisonnement, en confiant la décision intégrale au service d'inspection, moyennant modification de la fin du paragraphe (2) de l'article 5 en projet (**amendement parlementaire 3**) en y ajoutant le bout de phrase suivant:

«... doivent en informer au préalable le service d'inspection. Dans ce cas, le receveur, préposé ou conservateur est dessaisi de l'affaire et la décision est prise par un auditeur du service d'inspection ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que la commission parlementaire a décidé de maintenir les dispositions relatives à la définition des missions et activités principales des postes dans les différents services aux articles 5 à 12 de la loi en projet.

Quant au paragraphe 2, la commission parlementaire a procédé à sa reformulation et ceci afin de tenir compte des observations que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis précité. Le Conseil d'Etat prend note des explications fournies au commentaire de l'amendement relatives à la nécessité d'adapter le droit commun de la Fonction publique aux spécificités du service d'inspection, tout en regrettant la non-séparation du pouvoir de décision et du pouvoir de contrôle qui en résulte.

Articles 6 à 19

Le Conseil d'Etat renvoie, pour ce qui concerne les articles 6 à 12, aux considérations relatives à l'organigramme à l'endroit de l'article 5. Les articles 13 à 19 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

¹ Article 15 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

Article 6

Les paragraphes 1^{er} et 2 règlent le fonctionnement et les attributions du service d'enregistrement et de recette.

Le paragraphe 3 précise que l'organisation du service d'enregistrement et de recette est réglée par voie de règlement grand-ducal pour assurer la flexibilité nécessaire face à l'évolution permanente dans les matières dont est chargée l'administration.

Le paragraphe 4 fixe l'organisation interne des bureaux d'enregistrement et de recette.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettre a) ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2 où il faut lire « l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettre c) ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Article 7

L'article 7 permet de régler par voie de règlement grand-ducal le détail de la perception.

Article 8

Le paragraphe 1^{er} énumère les trois sections du service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances.

Le paragraphe 2 précise que l'organisation du service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances est réglée par voie de règlement grand-ducal pour assurer la flexibilité nécessaire face à l'évolution permanente dans les matières dont est chargée l'administration.

Les paragraphes 3, 4 et 5 précisent l'organisation interne des différentes sections du service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 5, il y a lieu d'écrire « d'un ou de plusieurs receveurs adjoints ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Article 9

Le nombre et le siège des conservations des hypothèques sont réglés par règlement grand-ducal, pour garantir la flexibilité nécessaire de l'organisation de ces structures.

Le deuxième paragraphe détermine que les conservations autres que celle assurant la gestion des hypothèques fluviales sont placées sous l'autorité d'un conservateur des hypothèques, celle des hypothèques fluviales restant attachée par le paragraphe 3 à la compétence du receveur chargé des opérations d'immatriculation des bateaux de navigation intérieure. (A rappeler, que la fonction de conservateur des hypothèques est classée à la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat au groupe de traitement B1).

Article 10

Cet article précise qu'en dehors des missions civiles confiées aux conservateurs, ils font également fonction de comptable public pour les droits et salaires exigibles sur ces opérations.

Article 11

Le paragraphe 1^{er} détermine la qualité et le titre du fonctionnaire responsable de la gestion du magasin du timbre.

Le paragraphe 2 fixe les attributions subsistantes de ce fonctionnaire en matière l'impôt du timbre.

Article 12

Le paragraphe 1^{er} règle les attributions du service des domaines, à savoir la gestion et la conservation des biens dépendant du domaine de l'Etat.

Contrairement à l'article 13 de la loi modifiée du 20 mars 1970, les fonctions des préposés des bureaux d'enregistrement et de recette ne se cumulent plus avec celles des receveurs des domaines. Le paragraphe 2 précise que l'organisation du service des domaines est réglée par voie de règlement

grand-ducal pour assurer la flexibilité nécessaire face à l'évolution permanente dans les matières dont est chargée l'administration.

Le paragraphe 3 fixe l'organisation interne des bureaux des domaines.

Article 13

Afin de garantir l'efficacité des opérations dans le cadre du contrôle fiscal, du recouvrement des impôts, droits et taxes dont la perception est confiée à l'administration et de la surveillance en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, le directeur peut charger des fonctionnaires de tous les services de l'administration de prêter aide à ses collègues dans l'exécution desdites tâches qui requièrent souvent une expertise multidisciplinaire.

Article 14

L'article fixe la compétence territoriale des fonctionnaires de l'administration.

En outre, l'article 14 reprend la disposition de l'article 16 de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines, retenant que les procès-verbaux, tels que prévus dans la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée et la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession, rédigés par les fonctionnaires et employés de l'administration (dans le cadre d'un contrôle sur place notamment) font foi jusqu'à preuve du contraire. Il s'agit d'une disposition indispensable régissant la charge de la preuve des éléments constatés.

Il en est de même des rapports rédigés par les agents de l'administration qui constatent des faits matériels dans les cas où les dispositions légales ne prévoient pas la rédaction de procès-verbaux, notamment dans le cadre de la surveillance et de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme.

Article 15

L'article 15 vise à reclasser la fonction de directeur adjoint auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA au grade 17, ce qui répond au souci du Gouvernement de classer la fonction de directeur adjoint de l'Administration des contributions directes et celle de directeur adjoint de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA au même grade. Dans ce contexte, il faut rappeler que le Conseil d'Etat avait déjà noté dans son avis du 16 mai 2006 concernant le projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales « *qu'il échappe au Conseil d'Etat quelles sont les raisons qui ont poussé les auteurs à prévoir pour le directeur adjoint de l'Administration des Contributions directes le grade 17, alors que celui de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est seulement classé au grade 16. En tout état de cause, les deux fonctions similaires sont à classer au même grade* ». En outre, en vue de garantir une saine structure hiérarchique au sein de l'administration, d'une part, et une attractivité de la fonction qui comporte l'exercice de responsabilités élevées, d'autre part, il est nécessaire d'intercaler la fonction de directeur adjoint au grade 17 entre celle du conseiller (grades 15 et 16) et celle du directeur (grade 18).

Article 16

La loi du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement prévoit que le juge de paix du canton où le bureau d'enregistrement est établi vise et déclare exécutoire la contrainte en matière d'enregistrement, de successions etc. (art. 64).

Dans le but de garantir une plus grande efficacité de la perception des amendes administratives toujours plus nombreuses dont le recouvrement se fait « comme en matière d'enregistrement », il est prévu de remplacer le juge de paix par le directeur de l'administration, à l'instar de ce qui est réglé en matière de comptabilité de l'Etat (article 27, par. (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999) et de TVA (article 85 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée).

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 2**, le texte figurant à l'article 16 est supprimé pour être remplacé par le texte libellé comme suit :

« **Art. 16.** L'alinéa 1^{er} de l'article 64 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement prend la teneur suivante :

« Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès, d'hypothèques et de timbre ainsi que le paiement des peines et amendes

prononcées sur base des dispositions légales régissant les droits précités sera une contrainte, décernée par le receveur du bureau d'enregistrement et de recette. Elle sera visée et déclarée exécutoire par le directeur de l'administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ou son délégué, et elle sera signifiée par envoi recommandé ou par exploit d'huissier de justice. » ».

L'ajout d'une référence aux peines et amendes en matière de droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès, d'hypothèques et de timbre est nécessaire afin de garantir le recouvrement des sanctions ainsi prononcées par voie de contrainte.

Selon le Conseil d'Etat, à la phrase liminaire, il convient de faire référence à « L'article 64, alinéa 1^{er}, de la loi [...] ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Le Conseil d'Etat recommande, par ailleurs, à l'article 64 qu'il s'agit de modifier, le terme « hypothèque » est à écrire au singulier, dans la mesure où se trouve visé le recouvrement des « droits d'hypothèque », et non le « recouvrement d'hypothèques ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette adaptation.

Chapitres 10 à 12

Le Conseil d'Etat conseille de faire suivre les modifications à plusieurs actes dans l'ordre chronologique de ceux-ci, en commençant par le plus ancien. Il convient dès lors de revoir l'ordre des dispositions modificatives comme suit :

« Chapitre 10 – Modification de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement »

Art. 15. L'article 64, alinéa 1^{er}, de la loi [...].

Chapitre 11 – Modification de la loi modifiée du 28 janvier 1948 [...]

Art. 16. L'article 12, alinéa 1^{er}, point 2, [...].

Chapitre 12 – Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 [...]

Art. 17. La loi modifiée du 25 mars 2015 [...] est modifiée comme suit : [...]. »

La Commission des Finances et du Budget reprend cette proposition du Conseil d'Etat.

Chapitre 11 – nouveau

Article 16 (article 19 selon amendement gouvernemental)

Par le biais de **l'amendement gouvernemental 3**, au Chapitre 12 initial libellé « Dispositions finales – Dispositions abrogatoires » un nouvel article 19 initial (article 16 final) est introduit :

« **Art. 19.** Le texte prévu au point 2 figurant au 1^{er} alinéa de l'article 12 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession est supprimé. »

La tenue par les marchands de biens de deux répertoires sous forme papier aux fins de surveillance des opérations portant sur des immeubles crée des obligations à charge de ces derniers sans proportion par rapport à l'utilité de ce répertoire pour l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines en matière de contrôle. En conséquence, l'obligation de tenir ces répertoires est supprimée.

Selon le Conseil d'Etat, il convient de viser avec exactitude la disposition qu'il s'agit de supprimer en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il convient de remplacer les termes « Le texte prévu au point 2 figurant au 1^{er} alinéa de l'article 12 » par les termes « L'article 12, alinéa 1^{er}, point 2, ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Chapitre 12 – (Chapitre 10 initial)

Chapitre 13 – (Chapitre 12 initial)

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé du chapitre 13 (chapitre 12 initial,) est à libeller comme suit :

« **Chapitre 13 – Dispositions abrogatoire et finales** ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Article 18

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire « Administration de l'enregistrement et des domaines » et « Administration de l'enregistrement » avec une lettre « a » majuscule et d'inverser les articles 17 et 18 initiaux (18 et 19 finaux).

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Article 20 (article 19 initial)

Suite à l'amendement gouvernemental 3, l'article 19 initial devient l'article 20 (**amendement gouvernemental 4**).

Chapitre 13 initial (biffé)

Selon le Conseil d'Etat, une subdivision en chapitre 13 n'est pas nécessaire et les termes « Chapitre 13 – Référence à la présente loi » sont à omettre.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7230 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant

- 1° la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;**
- 2° la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;**
- 3° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

Chapitre 1^{er} – L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Art. 1^{er}. (1) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, désignée ci-après par le terme « Administration », a dans ses attributions l'exécution de la législation relative aux matières ci-après, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes et établissements publics de l'Etat :

1° En matière de fiscalité indirecte,

- a) les impôts, droits et taxes assis sur la circulation juridique des biens et frappant notamment :
 - i) les actes et mutations entre vifs ;
 - ii) les successions et mutations par décès ;
 - iii) la consolidation de la propriété et les sûretés hypothécaires ;
 - iv) les organismes de placement collectif, les fonds d'investissement spécialisés, les fonds d'investissement alternatifs réservés et les sociétés de gestion de patrimoine familial ;
- b) la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- c) l'impôt sur les assurances, l'impôt dans l'intérêt du service d'incendie et l'impôt dans l'intérêt des services de secours ;
- d) la contribution du timbre fiscal et la gestion du magasin du timbre.

- 2° En matière domaniale, la confection des actes administratifs de l'Etat, l'administration des propriétés de l'Etat et le recouvrement des droits et revenus domaniaux de toute espèce.
- 3° En matière hypothécaire,
 - a) le service de la publicité hypothécaire ;
 - b) le service de l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et des hypothèques fluviales ;
 - c) le service de la publicité des hypothèques aériennes et maritimes.
- 4° La gestion du registre des dispositions de dernière volonté et du système d'échange d'informations dans le cadre de l'association du réseau européen des registres testamentaires.
- 5° L'exercice de la mission de surveillance et de contrôle dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

(2) L'Administration prête son concours aux opérations ci-après :

- 1° le recouvrement des amendes, des frais de justice et des confiscations en matière pénale ;
- 2° la surveillance en ce qui concerne les obligations des notaires, des huissiers de justice et des marchands de biens.

(3) En outre, l'Administration exerce les attributions et effectue les perceptions qui lui sont confiées par des dispositions légales ou réglementaires spéciales.

Art. 2. (1) L'Administration est confiée à un directeur qui est le chef de l'Administration et qui a sous ses ordres tout le personnel. Le directeur veille à l'application uniforme de la loi par les services de l'Administration.

(2) L'Administration comprend la direction, le service d'inspection, le service d'enregistrement et de recette, le service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances, le service de la conservation des hypothèques, le service des domaines et le magasin du timbre.

Art. 3. (1) Le cadre du personnel comprend un directeur, deux directeurs adjoints et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Ce cadre peut être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat et des salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

(2) Sans préjudice de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, les titres ci-après peuvent être accordés, par arrêté ministériel, aux fonctionnaires de l'Administration :

- 1° chef de service ;
- 2° chef de service adjoint ;
- 3° auditeur ;
- 4° préposé ;
- 5° préposé adjoint ;
- 6° receveur ;
- 7° receveur adjoint ;
- 8° agent des poursuites ;
- 9° responsable du service des poursuites ;
- 10° garde-magasin du timbre.

Chapitre 2 – La direction

Art. 4. (1) Le directeur arrête les modalités du fonctionnement de la direction. Les directeurs adjoints le remplacent en cas d'absence ou en cas de vacance de poste, d'après leur rang d'ancienneté.

(2) L'organisation résulte de l'organigramme établi suivant l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

(3) Les affaires et projets importants relevant de la compétence de l'Administration, sont délibérés au comité de direction, composé du directeur et des directeurs adjoints.

Chapitre 3 – Le service d'inspection

Art. 5. (1) Le service d'inspection comprend des fonctionnaires qui portent le titre d'auditeur et dont le nombre est déterminé par règlement grand-ducal qui fixe également leurs devoirs et attributions.

(2) Les receveurs, les préposés et les conservateurs des hypothèques qui dans l'exercice de leurs fonctions sont amenés à se prononcer sur une affaire dans laquelle ils peuvent avoir un intérêt personnel de nature à compromettre leur indépendance doivent en informer au préalable le service d'inspection. Dans ce cas, le receveur, préposé ou conservateur est dessaisi de l'affaire et la décision est prise par un auditeur du service d'inspection.

Chapitre 4 – Le service d'enregistrement et de recette

Art. 6. (1) Le service d'enregistrement et de recette est chargé de l'imposition, du contrôle et de la recette des impôts, droits et taxes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettre a).

(2) Le service opère la rentrée des recettes des impôts visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 1^o, lettre c) et d'autres recettes confiées à l'Administration.

(3) Un règlement grand-ducal fixe l'organisation des bureaux d'enregistrement et de recette.

(4) A la tête de ces bureaux est placé un fonctionnaire qui porte le titre de receveur. Les receveurs des bureaux d'enregistrement et de recette sont assistés, le cas échéant, d'un ou de plusieurs receveurs adjoints et d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de leurs tâches.

Art. 7. La recette des droits à percevoir sur les actes à enregistrer et les déclarations à déposer sera effectuée par le receveur du bureau d'enregistrement et de recette dans la forme et de la manière à déterminer par un règlement grand-ducal qui fixe également le mode de l'enregistrement des actes et déclarations.

Chapitre 5 – Le service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances

Art. 8. (1) Le service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances comprend trois sections :

1° la section d'assiette et de surveillance de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances ;

2° la section de contrôle, dénommée « service anti-fraude » ;

3° la recette centrale.

(2) Un règlement grand-ducal fixe l'organisation du service de la taxe sur la valeur ajoutée et des impôts sur les assurances.

(3) A la tête de chaque bureau d'imposition est placé un fonctionnaire qui porte le titre de préposé. Les préposés des bureaux d'imposition sont assistés, le cas échéant, d'un ou de plusieurs préposés adjoints et d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de leurs tâches.

(4) A la tête du service anti-fraude est placé un fonctionnaire qui porte le titre de chef de service. Il est assisté, le cas échéant, d'un ou de plusieurs chefs de service adjoints et d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de ses tâches.

(5) A la tête de la recette centrale est placé un fonctionnaire qui porte le titre de receveur. Il est assisté, le cas échéant, d'un ou de plusieurs receveurs adjoints et d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de ses tâches.

Chapitre 6 – Le service de la conservation des hypothèques

Art. 9. (1) Un règlement grand-ducal fixe le nombre et le siège des bureaux des hypothèques.

(2) A la tête de chaque bureau des hypothèques autre que celui des hypothèques fluviales, est placé un conservateur des hypothèques. Les conservateurs des hypothèques sont assistés d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de leurs tâches.

(3) A la tête du bureau chargé de la conservation des hypothèques fluviales est placé le receveur chargé des opérations d'immatriculation des bateaux de navigation intérieure.

Art. 10. Le conservateur des hypothèques ainsi que le receveur chargé de la conservation des hypothèques fluviales font la recette des droits et salaires établis pour les formalités hypothécaires.

Chapitre 7 – Le magasin du timbre

Art. 11. (1) Le magasin du timbre est desservi par un fonctionnaire qui porte le titre de garde-magasin du timbre et qui peut être assisté d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de ses tâches.

(2) Le garde-magasin du timbre veille à la fabrication et au timbrage du papier à débiter par l'Administration.

Chapitre 8 – Le service des domaines

Art. 12. (1) Le service des domaines est chargé de la gestion et de la conservation des biens dépendant du domaine de l'Etat pour autant que la régie de ces biens n'a pas été attribuée à une autre administration et que ces biens n'ont pas été affectés à un service public.

(2) Un règlement grand-ducal fixe l'organisation des bureaux des domaines.

(3) A la tête de ces bureaux est placé un fonctionnaire qui porte le titre de receveur. Les receveurs des bureaux des domaines sont assistés, le cas échéant, d'un ou de plusieurs receveurs adjoints et d'un ou de plusieurs fonctionnaires ou employés dans l'exécution de leurs tâches.

Chapitre 9 – La compétence

Art. 13. Dans le cadre du contrôle fiscal, du recouvrement des impôts, droits et taxes dont la perception est confiée à l'Administration et de la surveillance en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, le directeur peut charger des fonctionnaires de tous les services de l'Administration d'assister les agents chargés de l'exécution desdites tâches.

Art. 14. (1) 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.

(2) Sans préjudice des dispositions particulières, les procès-verbaux et les rapports rédigés par les fonctionnaires ou employés de l'Administration font foi jusqu'à preuve du contraire.

Chapitre 10 – Modification de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement

Art. 15. L'article 64, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement prend la teneur suivante :

« Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès, d'hypothèque et de timbre ainsi que le paiement des peines et amendes prononcées sur base des dispositions légales régissant les droits précités sera une contrainte, décernée

par le receveur du bureau d'enregistrement et de recette. Elle sera visée et déclarée exécutoire par le directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ou son délégué, et elle sera signifiée par envoi recommandé ou par exploit d'huissier de justice. »

**Chapitre 11 – Modification de la loi modifiée du 28 janvier 1948
tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession**

Art. 16. L'article 12, alinéa 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession est supprimé.

**Chapitre 12 – Modification de la loi modifiée du 25 mars 2015
fixant le régime des traitements et les conditions et modalités
d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

Art. 17. Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat :

- (1) A l'article 12, paragraphe 1^{er}, point 10^o, les mots « de directeur adjoint de l'administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » sont ajoutés après les mots « directeur adjoint de la santé, ».
- (2) A l'article 12, paragraphe 1^{er}, point 20^o, les mots « de directeur de l'administration de l'enregistrement et des domaines » sont remplacés par les mots « de directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».
- (3) A l'annexe A – « Classification des fonctions », la rubrique « Administration générale », catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe à attributions particulières, est modifiée et complétée comme suit :
 1. Au grade 17, les mots « directeur adjoint de l'administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA » sont ajoutés après les mots « directeur adjoint de la santé, ».
 2. Au grade 18, les mots « directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines » sont remplacés par les mots « directeur de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Chapitre 13 – Dispositions abrogatoires et finales

Art. 18. La loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines est abrogée.

Art. 19. Dans tous les textes de loi et de règlement, la référence respectivement à l'Administration de l'enregistrement et des domaines et à l'Administration de l'enregistrement s'entend comme référence à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, telle qu'elle est organisée par la présente loi.

Art. 20. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Luxembourg, le 19 juillet 2018

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Joëlle ELVINGER

