

N° 5955⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**relative à l'Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse
Charlotte et à la Loterie Nationale et modifiant:**

- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(20.2.2009)

RESUME

Le présent projet de loi No 5955 a pour objet de clarifier, d'actualiser ou de compléter tant le statut que les missions, le mode de gestion, l'organisation et le statut fiscal de l'Oeuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte, appelée ci après „l'Oeuvre“.

Les dispositions relatives à la Loterie Nationale dont l'Oeuvre est chargée de l'organisation, sont complétées, tout comme les dispositions relatives aux organes de l'Oeuvre, à la tutelle et à la tenue des comptes, ceci afin de tenir compte des lignes directrices gouvernementales en matière d'établissements publics à l'égard notamment de la gouvernance et de la transparence.

Le projet de loi sous avis a également pour objet l'abandon de la compétence de régulateur du marché luxembourgeois des loteries accordée à l'Oeuvre. Cet abandon est justifié eu égard au droit de la concurrence et à l'évolution du droit communautaire et il est proposé que dorénavant l'Oeuvre n'attribue plus qu'un simple avis consultatif pour toute autorisation d'une loterie publique dont la valeur des billets à émettre dépasse un certain seuil.

Enfin, le projet de loi précise que l'Oeuvre, à l'instar d'autres établissements publics, est exempté de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires. Par ailleurs, l'Oeuvre est dorénavant reprise parmi les organismes dont les dons en espèces à leur profit sont déductibles du revenu imposable à titre de dépenses spéciales.

La Chambre de Commerce approuve l'adaptation et la modernisation du cadre légal de l'Oeuvre tel que proposé par les auteurs du projet de loi sous avis.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les modifications du cadre légal de l'Oeuvre font suite aux réflexions de l'Oeuvre principalement 1. quant au conflit potentiel entre deux missions traditionnelles attribuées à l'Oeuvre par les arrêtés-loi de 1944 et 1945, c'est-à-dire celle d'opérateur de jeux de loterie et celle de régulateur du marché des loteries au Grand-Duché, et 2. quant au changement au fil des années des missions de l'Oeuvre. En effet, la mission de soutien aux victimes de la Deuxième Guerre mondiale est devenue une mission marginale, alors que de nouveaux besoins sont apparus. Ces dernières n'ont été que sommairement

traitées dans les arrêtés précités, de sorte que le cadre légal devrait être complété par une nouvelle définition de la mission de dispensateur de fonds aux oeuvres caritatives, culturelles, sportives et autres.

Par ailleurs, les réflexions de l'Oeuvre ont porté sur les dispositions de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto, du fait que la Loterie Nationale a étendu la gamme des jeux offerts et a repris le rôle de mandataire à Luxembourg d'un opérateur de loto allemand.

A côté des clarifications et des modifications proposées concernant le statut de l'Oeuvre et des missions de celle-ci, les auteurs du projet de loi sous avis proposent de nouvelles dispositions relatives à ses méthodes de gestion, son conseil d'administration, la tutelle, ses moyens financiers, la tenue des comptes ainsi que les dispositions fiscales.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces dispositions répondent parfaitement à la nécessité de tenir compte des changements intervenus tant au niveau des missions de l'Oeuvre qu'au niveau de l'environnement légal et communautaire en ce qui concerne l'aspect d'opérateur et de régulateur de loteries.

Le texte tel que proposé par les auteurs du projet de loi sous avis devrait permettre à l'Oeuvre d'accomplir ses missions traditionnelles et nouvelles sur base d'un cadre légal et réglementaire modernisé et adapté aux besoins de plus en plus diversifiés de la population, tout en garantissant un niveau de revenus stable à ses bénéficiaires, élément indispensable pour la mise en oeuvre efficace de son objet.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1er – Statut de l'Oeuvre

Cet article confirme tout d'abord le statut de l'Oeuvre en tant qu'établissement public, bénéficiant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, soumis à la tutelle du Premier Ministre. En effet, l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944 portant création de l'Oeuvre ne faisait pas expressément référence à la notion „d'établissement public“ mais simplement à la mention de la „personnalité civile“.

Sans remettre en cause ses attributions traditionnelles prévues par l'Arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944, en l'occurrence l'aide aux victimes de la guerre 1940-1945 en cas de défaillance de l'aide publique et la subvention d'oeuvres de secours municipales ou privées, le projet de loi sous avis introduit par ailleurs les adaptations nécessaires en vue premièrement d'intégrer dans le champ d'action de l'Oeuvre les missions qui lui ont été attribuées depuis sa création et, deuxièmement de satisfaire de nouveaux besoins et acteurs.

Concernant l'article 2 – Missions

Le paragraphe 1er précise ainsi *les missions d'intérêt général* de l'Oeuvre, à savoir le soutien aux organismes oeuvrant dans le domaine social et, au niveau national dans les domaines de la culture, du sport et de la protection de l'environnement.

La Chambre de Commerce note que l'article 2 de l'Arrêté grand-ducal du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale prévoyait de distribuer une part du produit net de la loterie „entre les bureaux de bienfaisance communaux et les oeuvres philanthropiques du pays“ et d'attribuer une part définie par règlement grand-ducal au Fonds National de Solidarité.

L'article 2 différencie les organismes pouvant être soutenus par l'Oeuvre en fonction de leur champ d'activité et leur statut sans pour autant remettre en cause la politique de soutien actuelle de l'Oeuvre. Les organismes oeuvrant dans le domaine social sont tous éligibles en fonction des critères à déterminer par le conseil d'administration de l'Oeuvre.

Afin de réaliser ses missions, le paragraphe 2 prévoit le recours à des *moyens* très étendus, l'octroi de subsides, de prix, de récompenses, le lancement d'appels à projets, la promotion d'études, de recherches et autres activités scientifiques, ainsi que la création de sociétés, de fondations, d'associations et de „revenus divers“.

Ainsi, par rapport au cadre légal actuel, cette proposition étend largement les moyens d'actions de l'Oeuvre et contribue à diversifier les formes d'intervention potentielles, ce que la Chambre de Commerce salue.

Concernant l'article 3 – Méthodes de gestion

Cet article ne suscite pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 4 – Conseil d'administration

Cet article organise la composition, le mode de fonctionnement du Conseil d'administration et précise ses compétences de manière plus détaillée que dans le régime prévu par l'Arrêté précité.

En particulier, le paragraphe 1er du projet de loi sous avis prévoit qu'en vertu de ses pouvoirs de tutelle le Premier Ministre, Ministre d'Etat, procédera désormais à la nomination des membres du conseil d'administration pour une durée de cinq ans renouvelable, de son président, (sous le régime actuel, nommé par le Grand-Duc), vice-président et secrétaire général, ainsi qu'à leur révocation.

Le paragraphe 4 introduit la possibilité pour le conseil d'administration de nommer un bureau exécutif aux fins de déléguer la gestion courante de l'Oeuvre.

Cet article ne suscite pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 5 – Tutelle

Cet article dresse la liste des documents qui doivent être soumis par le Conseil d'administration au Premier Ministre, Ministre d'Etat pour approbation, dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle. Parmi les matières soumises à la tutelle du 1er Ministre figurent entre autres, la politique de l'Oeuvre, son budget et ses comptes annuels, la création de sociétés, organismes, associations et fondations ou les participations dans ces entités, la désignation d'un réviseur d'entreprises ainsi que l'acceptation de dons et legs dont la valeur excède 25.000 euros.

La Chambre de Commerce approuve le fait que l'acceptation des dons et legs mentionnés ci-avant soit à l'avenir subordonnée à l'approbation préalable du Ministre de tutelle. Cette approbation déroge au principe de l'autorisation préalable actuelle délivrée par voie de règlement grand-ducal en vertu de l'article 910 du Code civil, prévue normalement pour les dons et legs entre vifs ou par testament au profit de l'Etat ou d'autres personnes de droit public.

Concernant l'article 6 – Moyens financiers

Cet article ne suscite pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 7 – Tenue des comptes

S'inspirant du fonctionnement actuel de l'Oeuvre et de l'organisation usuelle des établissements publics de création récente, cet article confirme:

- l'application du principe de la comptabilité commerciale aux comptes de l'Oeuvre et de la Loterie Nationale ainsi que le contrôle des comptes de l'Oeuvre par un réviseur d'entreprises et
- la tenue de comptes distincts pour chacune des deux entités.

La Chambre de Commerce approuve pleinement la séparation envisagée des comptes des deux entités qu'elle estime cohérente car justifiée par la nécessité de séparer clairement les revenus commerciaux de la Loterie Nationale constitués par le produit des jeux, de ceux de l'Oeuvre ayant pour objectif principal de soutenir des organismes oeuvrant dans le domaine social, culturel, sportif, de la protection de l'environnement, etc.

Le paragraphe 5 introduit le dépôt des comptes annuels de l'Oeuvre auprès du Registre du commerce et des sociétés luxembourgeois dans le mois qui suit l'obtention de la décharge.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette disposition qui traduit un réel souci de transparence s'agissant de l'utilisation des fonds et ressources publics engagés dans des jeux et loteries et redistribués à travers l'Oeuvre suivant les missions définies par le projet de loi à l'article 2.

Concernant l'article 8 – Dispositions fiscales

La présente disposition affranchit l'Oeuvre de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires.

Lorsque la Loterie Nationale commercialise à travers son réseau de distribution des jeux de loto d'autres opérateurs, ces mises aux jeux restent soumises à la taxe sur le loto telle qu'introduite par la loi du 30 juillet 1983.

Les actes passés au nom et en faveur de l'Oeuvre sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque ou de succession, sauf le salaire des formalités hypothécaires.

L'article 8 précise également que l'Oeuvre est dorénavant reprise parmi les organismes dont les dons en espèces à leur profit sont déductibles du revenu imposable à titre de dépenses spéciales. A cet effet, les auteurs du présent projet de loi proposent une modification de l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

La Chambre de Commerce approuve ces dispositions.

Concernant l'article 9 – Loterie Nationale

L'article 9 précise que l'organisation de la Loterie Nationale est confiée à l'Oeuvre et précise les missions de la Loterie Nationale. Cet article propose également certaines nouvelles obligations qui s'imposent à l'opérateur afin de limiter le risque de développement d'une dépendance au jeu par les destinataires des produits de la Loterie Nationale.

La Chambre de Commerce approuve les dispositions afférentes. Elle estime par ailleurs que le fait que la commercialisation des jeux de loterie dont le loto au Grand-Duché est confiée à un seul opérateur, en l'occurrence la Loterie Nationale, constitue un préalable indispensable pour éviter une surchauffe dans cette activité sur le marché. En même temps, ceci permet de prendre les mesures qui s'imposent afin d'éviter le développement d'une dépendance au jeu. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que la Loterie Nationale prend régulièrement des initiatives visant à sensibiliser le public quant aux risques de la dépendance au jeu et veille efficacement à une limitation de ce risque auprès du public cible.

Concernant l'article 10 – Dispositions modificatives de la loi du 20 avril 1977

L'article 10 répond au souci des auteurs du projet de loi de simplifier le cadre légal des jeux de hasard en intégrant les principes et les objectifs poursuivis par la loi modifiée du 15 février 1882 sur les loteries – dont l'abrogation est proposée dans le même contexte – dans la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives.

Les auteurs du projet de loi proposent de moderniser la formulation décrivant les buts pour lesquels des loteries peuvent être autorisées, en s'inspirant des articles 26-2 et 27 alinéa 2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

Les dispositions de l'article 10 visent également à tenir compte du fait que, de nos jours, les loteries et tombolas destinées exclusivement à un but philanthropique ou à un but lucratif se font rares et sont de plus en plus à caractère mixte. La formulation vise à permettre soit des loteries à caractère exclusivement philanthropiques, soit à caractère mixte – lucratif et philanthropique – tandis que les loteries à caractère exclusivement lucratif restent prohibées et ne peuvent être autorisées.

Une autre modification de l'article 2 de la loi modifiée du 20 avril 1977 précitée vise à permettre aux autorités nationale et communale compétentes d'assortir leurs autorisations de certaines conditions dans le but de protéger les participants aux loteries et tombolas, comme par exemple le nombre et les prix maxima des billets, les formalités sur la vérification du tirage à effectuer en présence ou à soumettre a posteriori pour contrôle à une personne déterminée, le pourcentage de la mise à redistribuer aux joueurs en tant que gains, etc.

Selon le commentaire de l'article 10, il a été jugé opportun de ne pas détailler plus amplement cette disposition, afin de couvrir un maximum d'hypothèses, au vu de la grande diversité des loteries et tombolas susceptibles d'être autorisées.

Ces dispositions trouvent l'approbation de la Chambre de Commerce.

Finalement, la Chambre de Commerce note que l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi sous avis sont accompagnés par une fiche financière concernant les coûts engendrés par le projet de loi (conformément à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat).

Selon cette fiche, le projet de loi n'a pas d'implications financières directes sur le budget de l'Etat. Les dispositions fiscales relatives à la taxe sur le loto visent à assurer le statu quo quant à l'application

de cette taxe aux mises aux différents jeux de loterie commercialisés au Luxembourg. Les jeux organisés par la Loterie Nationale elle-même resteront ainsi affranchis de la taxe sur le loto. Les mises au loto allemand, jeu entre-temps commercialisé au Luxembourg à travers le réseau de la Loterie Nationale, resteront quant à elles soumises à la taxe sur le loto conformément à la loi du 30 juillet 1983.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

