



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 19 avril 2021

Ordre du jour :

1. 7734 Projet de loi portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et portant modification
1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
2° de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers ;
3° de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

2. 7464 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (CE) N° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement CE N° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage et du règlement (UE) N° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euro impropres à la circulation, et portant modification :
 1. du Code pénal ;
 2. de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;
 3. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 4. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;
 5. de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ;
 6. de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) (pour le point 1)

M. Marc Brandenburger, M. Christian Buttet, Mme Carole Schweich, de l'AED
M. Carlo Fassbinder, directeur de la "Fiscalité" (Ministère des Finances) (pour le point 1)

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances (pour le point 1)

M. Bob Kieffer, directeur du Trésor (Ministère des Finances) (pour le point 2)
Mme Yasmin Gabriel, du ministère des Finances (pour le point 2)

M. Loris Meyer, Attaché du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Kartheiser

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

- 1. 7734** **Projet de loi portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et portant modification**
1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
2° de la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers ;
3° de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie

M. Guy Arendt est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le Directeur de l'AED procède à la présentation du contenu du projet de loi tel que décrit dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7734.

Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

- Le présent projet de loi vise uniquement la dématérialisation des échanges de documents entre le notariat et l'Etat et non ceux entre le notariat et les parties contractantes qui tombent sous la responsabilité du ministère de la Justice.
- L'enveloppe numérique envoyée par voie électronique à l'administration par le notaire et scellée par la signature électronique qualifiée de ce dernier contient non seulement l'expédition-minute (copie électronique de l'acte notarié original), mais également les métadonnées par rapport à l'acte en question (c-à-d. les informations structurées : parties de l'acte, objet, lieu du bien, etc..) qui seront encore précisées par règlement grand-ducal, ainsi que d'éventuels extraits de l'acte de mutation et d'éventuelles annexes, comme par exemple les procurations ou les plans de cadastre. Les métadonnées alimenteront

directement la base de données de la « Publicité foncière » de l'Etat, cette alimentation directe permettant de réduire la source d'erreurs de saisie et d'accélérer les mutations.

- Tout comme c'est le cas encore maintenant pour les documents sur support papier, le receveur renverra au notaire l'enveloppe numérique dotée d'un ajout informatique comprenant sa signature électronique.
- A partir de la date d'entrée en vigueur du projet de loi, les notaires auront directement accès dans leur application électronique aux informations du cadastre et du répertoire national des personnes et des hypothèques, cet accès direct n'existant pas encore aujourd'hui.
- L'objectif final de la réforme entamée par le présent projet de loi (qui ne constitue qu'une première étape en la matière) est l'atteinte de la publicité électronique des titres de propriété permettant au citoyen de consulter ses titres de propriété par voie électronique sur le site MyGuichet.lu (à l'image des possibilités déjà offertes au niveau des informations du cadastre). Les modalités d'accès à ces informations devront encore être définies à une étape ultérieure.
- A partir du moment où l'enregistrement sur base d'expédition-minutes reliaera l'enregistrement traditionnel, il ne se fera plus sur l'original comme depuis ces origines, avec, comme conséquence, une responsabilité accrue des notaires à ce sujet.
- La réforme lancée par le présent projet de loi avait été projetée il y a une dizaine d'années déjà. Il est également rappelé que le régime hypothécaire est le garant de la sécurité juridique des transactions immobilières et le garant du crédit hypothécaire des banques. Vu que la publicité foncière est basée à la fois sur les données cadastrales et hypothécaires et que les informations cadastrales sont disponibles sous forme électronique depuis quelques années déjà, la nécessité d'agir rapidement en faveur de la numérisation des processus de l'enregistrement apparaît évidente.

A la suite de ces explications, la Commission procède à l'examen, d'une part, de l'avis du Conseil d'Etat contenant 3 oppositions formelles et une réserve, et d'autre part, du projet de lettre d'amendements communiqué par email aux membres de la Commission le 16 avril 2021.

Les articles suivants sont analysés plus en détail :

Article 4

L'article 4 admet de manière tout à fait exceptionnelle que certaines annexes peuvent encore être présentées sur support papier. Il s'agit essentiellement des annexes qui dépassent le format A3, comme les plans ou les affiches, qui sont impossibles à numériser.

Le Conseil d'Etat considère qu'en l'absence d'un critère de distinction clair entre les documents numérisables et ceux qui ne le sont pas, la disposition en cause crée une situation d'insécurité juridique qui ne permet pas de savoir précisément quels documents peuvent encore être présentés sur support papier.

Partant, le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle** pour cause d'insécurité juridique, de préciser, soit dans la loi, soit dans un règlement grand-ducal, à partir de quels format ou taille des documents peuvent toujours être soumis sous format papier pour la formalité de l'enregistrement.

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire le terme « présentées » dans sa forme grammaticalement correcte.

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de modifier, par le biais de l'amendement parlementaire 1, l'article 4 comme suit :

« Par dérogation à l'article 3, ~~pourront~~ peuvent être présentées sur support papier les annexes qui, ~~compte tenu de leurs tailles ou formats, ne peuvent être numérisées~~ supérieures au format A3. ».

Article 7

Le présent article traite de la responsabilité du notaire sur les deux conditions essentielles de la réussite de la réforme proposée, à savoir la garantie de la conformité de l'expédition-minute déposée par voie électronique par rapport à la minute dont il est le dépositaire et qui ne parvient plus à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, d'une part, et de la garantie de l'exactitude des métadonnées et des extraits des actes de mutation, d'autre part.

Le paragraphe 1^{er} de l'article prévoit que l'officier instrumentant est responsable de la conformité entre l'expédition-minute et la minute de l'acte, sous peine d'une amende de 10 000 à 20 000 euros par non-conformité. Le paragraphe 2 prévoit quant à lui que l'officier instrumentant est responsable de l'indication exacte et complète des métadonnées indiquées ainsi que de l'exactitude des extraits des actes de mutation, sous peine d'une amende de 3 000 à 5 000 euros par inexactitude.

Le Conseil d'Etat se demande si ces amendes ne relèvent pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. (...)

Le Conseil d'Etat relève, quant à la nature de la sanction, que celle-ci n'appartient certes pas au « noyau dur du droit pénal », au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, le Conseil d'Etat constate le but dissuasif de la sanction prévue par le dispositif sous revue, qui se traduit par la particulière sévérité des amendes prévues. En effet, les amendes prévues dépassent les honoraires que le notaire instrumentant aurait pu recevoir en contrepartie de son concours à l'enregistrement ou à la transcription de l'acte. Ce constat est renforcé par la différence existante, en termes de montants, entre les amendes prévues par la disposition sous avis et celles prévues par les articles 9 et 10 du projet de loi. Ces deux catégories de sanctions se démarquent également l'une de l'autre par le fait que la condamnation à une amende administrative au titre de la disposition en cause implique l'intervention d'un pouvoir discrétionnaire du directeur de l'AED dans la détermination du quantum de la peine, alors que les montants des autres sanctions prévues sont fixes et prédéterminés. Le Conseil d'Etat admet volontiers que les montants des amendes administratives de l'espèce puissent passer pour cléments en comparaison à d'autres amendes prononcées à l'égard de contribuables en situation de fraude fiscale. Or, le notaire qui n'est pas ici le contribuable redevable de l'impôt, n'agit qu'en tant que simple instrument de la puissance publique. La sévérité particulière des amendes est d'autant plus grande que ce n'est pas le dépôt erroné compris comme un fait unique qui est incriminé, mais ce sont chaque « non-conformité » d'une expédition-minute ou chaque « inexactitude » dans l'indication des métadonnées qui seront passibles d'amendes potentiellement cumulables. Le Conseil d'Etat estime par conséquent que les amendes prévues par la disposition sous avis revêtent, du fait de leur caractère essentiellement répressif, la nature d'une sanction pénale.

Si tel est le cas, ces « sanctions administratives » à l'encontre de l'officier instrumentant pourraient se cumuler avec des sanctions pénales, au sens formel du terme. Le Conseil d'Etat donne à considérer que le principe du « *non bis in idem* », garanti notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, s'applique dès lors que sont en cause les mêmes faits, appréciés de façon matérielle, indépendamment des

différentes qualifications juridiques dont ils sont susceptibles de faire l'objet, pourvu que les poursuites et les sanctions considérées revêtent un caractère pénal. (...)

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que, si d'après les auteurs du projet il s'agit ici de sanctionner une faute de l'officier instrumentaire dans l'exécution de son obligation de contrôle de la conformité de l'expédition-minute par rapport à la minute de l'acte, le texte sous revue n'exclut pas que le directeur de l'AED puisse prononcer cumulativement une sanction pour chaque erreur matérielle figurant dans le document déposé électroniquement. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les principes de la légalité des peines et de la spécification de l'incrimination inscrits à l'article 14 de la Constitution impliquent en eux-mêmes « la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés », ce qui, au regard de la formulation vague du texte sous avis, n'est pas le cas.

Par conséquent, le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle**, que la disposition sous avis permette d'**établir les types de non-conformité susceptibles d'être sanctionnés** avec la précision voulue. Il propose dès lors de compléter le paragraphe 1^{er} par la précision que la sanction y prévue sera prononcée en cas de non-conformité des métadonnées transmises par voie électronique par rapport aux mentions de la minute de l'acte. Cet ajout pourrait être rédigé comme suit :

« **Art. 7.** (1) L'officier instrumentant est responsable de la conformité de l'expédition-minute par rapport à la minute de l'acte, sous peine d'une amende de 10 000 à 20 000 euros par non-conformité **entre les mentions de la minute de l'acte et les métadonnées correspondantes de l'expédition-minute.** »

La **Commission des Finances et du Budget** décide de reprendre l'ajout proposé par le Conseil d'Etat, mais d'y remplacer le terme « métadonnées » par celui de « mentions » (**amendement parlementaire 2**).

En effet, quant à la proposition relative aux « *métadonnées correspondantes de l'expédition-minute* », cette proposition ne peut être retenue pour les raisons suivantes :

- Il est rappelé que la conformité de la minute par rapport à l'expédition-minute constitue la pierre angulaire et la condition sine qua non de la présente réforme ; l'enregistrement ne se fait plus sur l'original de l'acte comme depuis ses origines, mais sur une expédition spéciale reçue sur support électronique. Pour des raisons évidentes de sécurité juridique, il est indispensable que le notaire garantisse la conformité de l'expédition par rapport à l'original. Considérant que cette conformité ne pourra être constatée par l'administration que par un contrôle a posteriori de la minute détenue sur support papier dans l'étude notariale, ce contrôle de l'administration sera nécessairement un contrôle de la minute par rapport à l'expédition-minute, et non un contrôle par rapport aux métadonnées. Supprimer l'exigence de l'équivalence avec l'original aurait ainsi pour conséquence d'ébranler la raison d'être de l'enregistrement et de la transcription des actes notariés qui consiste à garantir la sécurité juridique des transferts de propriété. Par ailleurs, la référence aux « mentions » exclut d'éventuelles fautes d'orthographe et les signes de ponctuation.
- Tout le contenu de l'expédition-minute n'est pas représenté par des métadonnées. Par exemple, le titre de propriété, indication essentielle dans tout acte translatif de propriété, n'est pas disponible sous forme de métadonnée et il doit être reproduit à l'identique dans l'expédition-minute correspondante.
- L'inexactitude des métadonnées fait l'objet d'une amende séparée prévue à l'article 7, paragraphe 2 du projet de loi. En suivant la proposition du Conseil d'Etat, on risquerait de confondre la sanction pour « non-conformité des métadonnées de l'expédition-minute » par rapport aux mentions de la minute (amende prévue au paragraphe 1^{er}) et

la sanction pour indication inexacte des métadonnées (amende prévue au paragraphe 2).

Le Conseil d'Etat propose, en outre, que les montants des amendes administratives soient réduits de sorte qu'ils ne revêtent plus de coloration répressive et qu'il ne soit plus permis de douter de leur exclusion de la matière pénale. Il suggère par ailleurs que ce soit le dépôt erroné en tant que tel qui soit incriminé et non chaque erreur commise pour une même expédition-minute. Si le Conseil d'Etat est suivi dans cette suggestion, à l'article 7, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, les termes « par non-conformité » pourraient être remplacés par les termes « en cas de non-conformité ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre en partie ces suggestions par le biais de l'amendement parlementaire 2. Ainsi, elle réduit les montants des amendes et incrimine le dépôt en tant que tel et non chaque non-conformité en ce qui concerne l'expédition-minute. Elle maintient cependant le cumul possible des amendes prévues à l'égard de l'inexactitude des métadonnées et des extraits des actes de mutation (amende par inexactitude).

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'Etat signale qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple « 10 000 à 20 000 euros ».

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

Suite à l'ensemble de ces réflexions, l'amendement parlementaire 2 modifie l'article 7 de la manière suivante :

« **Art. 7.** (1) L'officier instrumentant est responsable de la conformité de l'expédition-minute par rapport à la minute de l'acte, sous peine d'une amende de 8 000 à 12 000 ~~40.000 à 20.000~~ euros par en cas de non-conformité entre les mentions de la minute de l'acte et les mentions correspondantes de l'expédition-minute.

(2) L'officier instrumentant est responsable de l'indication exacte et complète des métadonnées, ainsi que de l'exactitude des extraits des actes de mutation, sous peine d'une amende de ~~3.000 à 5.000~~ 2 000 à 4 000 euros par inexactitude. ».

Article 11

Le Conseil d'Etat constate que la présente disposition ouvre un recours devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour les contestations des amendes infligées au titre des articles 7, 9 et 10 du projet de loi.

L'article 95*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution institue une compétence de droit commun des juridictions administratives en matière de contentieux administratif. La disposition constitutionnelle ne leur reconnaît, à l'inverse, qu'une compétence d'attribution en matière de contentieux fiscal. Le législateur a choisi d'exclure de la compétence du Tribunal administratif les contestations relatives aux impôts « dont l'établissement et la perception sont confiés à l'Administration de l'Enregistrement et des domaines ». Partant, les juridictions administratives se déclarent incompétentes lorsqu'un contribuable conteste une décision du directeur de l'AED lui infligeant une amende relative à l'établissement et à la perception de droits d'enregistrement.

Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que la potentielle amende infligée à l'officier instrumentant entre dans le contentieux fiscal. Ce contentieux oppose, à titre principal, le contribuable à l'administration fiscale. Or, la contestation des amendes prévues par le projet

n'est pas liée à une contestation relative à l'établissement ou à la perception des droits d'enregistrement, mais uniquement à la méconnaissance par le notaire d'une obligation qui lui incombe dans la relation particulière qu'il entretient avec les administrations fiscale et cadastrale. En effet, le notaire n'est pas le contribuable dans ce système de perception, mais le percepteur pour le compte de l'État.

Il convient ainsi de considérer que la relation qui lie le notaire et l'administration demeure purement administrative et qu'elle entre dans la compétence de droit commun des juridictions administratives. Le Conseil d'Etat rappelle que, selon une jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme, les sanctions administratives considérées comme peines doivent prévoir la possibilité d'un recours en réformation, afin de permettre au juge administratif d'examiner l'opportunité de la décision attaquée et, pour le cas où la sanction émane d'une autorité administrative qui ne remplit pas elle-même les conditions d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article de la prédite convention, de moduler la peine.

Par conséquent, le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle**, au double motif pris de l'article 95bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution et de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme que les contestations relatives aux décisions du directeur de l'AED fassent l'objet d'un recours de pleine juridiction devant les juridictions administratives.

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'Etat indique qu'à la première phrase, il convient d'écrire « Tribunal » avec une lettre initiale majuscule.

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget modifie l'article 11 comme suit par le biais de l'**amendement parlementaire 3** :

« **Art. 11. Un recours contre l**es décisions du directeur de l'administration prononçant les amendes visées aux articles 7, 9 et 10 ~~est ouvert devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile~~ **sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.** ~~Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée.~~ ».

Article 19

La disposition sous avis prévoyait initialement la fixation de l'entrée en vigueur de la loi en projet à la date butoir du 1^{er} novembre 2022, en laissant toutefois la possibilité au pouvoir réglementaire de fixer par règlement grand-ducal une entrée en vigueur anticipée.

Le Conseil d'Etat émet de sérieuses réserves quant à la pertinence d'une telle habilitation en l'espèce. S'il a pu, dans le contexte spécifique d'autres projets de loi, s'accommoder de cette façon de procéder, il donne toutefois à considérer que celle-ci constitue en matière d'entrée en vigueur des actes législatifs une exception par rapport à la règle de principe de l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Dès lors que, selon les auteurs du projet de loi, la date butoir permettra de « laisser aux parties concernées le temps nécessaire de mettre en place leur système informatique respectif », le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de prévoir une entrée en vigueur anticipée de la loi en projet. Il propose, par conséquent, de fixer la date d'entrée en vigueur à la date du 1^{er} novembre 2022.

Afin de donner suite à la réserve du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} novembre 2022 par le biais de l'**amendement parlementaire 4**.

*

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'ensemble des propositions d'ordre légistique émanant du Conseil d'Etat mise à part celle portant sur l'article 17 où le Conseil d'Etat signale que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. Le Conseil d'Etat n'est pas suivi sur ce point, car l'utilisation du terme « ou » au lieu de « et/ou » suggère que les indications de l'adresse de la parcelle et du lieu-dit seraient à utiliser alternativement. Or, dans les faits, le lieu-dit constitue une indication à renseigner obligatoirement, tandis que l'adresse de la parcelle constitue une indication supplémentaire à renseigner seulement en cas de disponibilité.

Il est encore précisé que la Chambre des notaires, la Chambre de salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont émis un avis à l'égard du projet de loi.

Echange de vues :

- En réponse à une question de M. André Bauler, le Directeur de l'AED explique que le système informatique de la « Publicité foncière » existe déjà entre l'AED et le cadastre. A l'avenir, les données essentielles des actes (donc les métadonnées) seront versées électroniquement par les notaires dans ce système informatique et mettront automatiquement à jour les informations de la « Publicité foncière ». L'AED et le cadastre conservent leur droit de contrôle de ces données. Des amendes pourront être prononcées en cas de constat d'inexactitudes détectées par le biais des contrôles effectués par ces intervenants.
- Suite à une intervention de M. Guy Arendt, le Directeur de l'AED précise que les métadonnées contenues dans l'enveloppe numérique envoyée par le notaire à l'AED sont automatiquement (par publipostage) extraites de la minute de l'acte original. L'acte n'est pas vraiment scanné, mais prend la forme d'un document électronique assimilable à un document pdf. L'expédition électronique ne comporte pas l'image de la signature des signataires de l'acte, mais les noms de ces derniers.
- M. Roy Reding souligne l'importance du présent projet de loi en raison de l'ancienneté des textes actuellement applicables qu'il est temps de conformer aux besoins d'aujourd'hui. Il salue également la suppression du droit de timbre prévu par le projet de loi.

Il signale que le présent projet de loi est d'autant plus essentiel qu'au jour d'aujourd'hui une personne peut théoriquement vendre un même bien immobilier auprès de quatre notaires différents dans la même journée sans que personne ne s'en aperçoive. Cela ne devrait plus être possible à partir du moment où un acte sera envoyé électroniquement à l'AED dès sa signature. Un pré-enregistrement du futur acte contribuerait à une sécurité encore plus grande.

M. Reding évoque ensuite un autre problème dont il a connaissance. Au moment de la réception d'un compromis, le notaire vérifie la case hypothécaire des parties concernées. Or, cette vérification peut poser problème à partir du moment où la case hypothécaire est modifiée après le moment du contrôle par le notaire, sans que ce dernier n'en ait connaissance, et avant la signature de l'acte. Afin de remédier à cet inconvénient, M. Reding recommande donc que le notaire puisse procéder à une vérification par voie électronique de la case hypothécaire le jour-même de la signature de l'acte.

M. Reding ajoute qu'il arrive que les informations contenues dans les cases hypothécaires soient erronées (p. ex. des inscriptions y font défaut ou des documents ont été modifiés au tipp-ex). Il espère qu'il pourra également être remédié à ce type de problème avant même l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le Directeur de l'AED réagit aux propos de M. Reding en concédant que tout système est toujours perfectible. Il ajoute que les cas évoqués par M. Reding sont le résultat des agissements de personnes de mauvaise foi qui sont à trancher par les tribunaux. Il conclut qu'en raison de la crise liée à la pandémie de la COVID-19, les bureaux des hypothèques ont pris un certain retard dans la gestion des documents et des données, retard qu'ils s'attellent à résorber. Les nouvelles procédures introduites par le présent projet de loi permettront sans aucun doute de remédier aux cas soulevés par M. Reding.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

- 2. 7464** **Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (CE) N° 44/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement CE N° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage et du règlement (UE) N° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euro impropres à la circulation, et portant modification :**
- 1. du Code pénal ;**
 - 2. de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;**
 - 3. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - 4. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;**
 - 5. de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance ;**
 - 6. de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement**

Les membres de la Commission examinent l'avis du Conseil d'Etat et le projet de lettre d'amendements parlementaires communiqué aux membres de la Commission par email du 19 avril 2021 et pour le détail desquels il est prié de se référer aux documents parlementaires 7464³ et 7464⁵.

Il est précisé que la plupart des remarques et propositions du Conseil d'Etat ont été suivies respectivement reprises.

A l'égard des amendements 1 et 2 par le biais desquels il est proposé d'utiliser la notion d'« automates de délivrance de billets et pièces » en remplacement des termes « guichets automatiques de banque » et « distributeurs automatiques (de billets) » suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est rappelé que le présent projet de loi se rapporte au recyclage de l'argent – à l'exclusion du « rendu de monnaie » - c'est-à-dire à l'argent déposé dans des automates distributeurs et mis à disposition des clients par des commerçants ou par des gérants de casinos par exemple. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat a insisté sur la définition précise des automates en suggérant de prendre en compte leur fonction primaire commune qui est celle de la délivrance de billets et de pièces.

Le présent projet de loi met en oeuvre deux règlements européens, l'un concernant le faux monnayage de l'euro en général et sur base duquel a été prise une décision de la Banque centrale européenne portant sur les billets, l'autre concernant les pièces de monnaie. D'où la proposition des termes « automates de délivrance de billets et pièces » dans les amendements 1 et 2. La BCL a estimé que ces termes étaient appropriés.

Quant à la recommandation du Conseil d'Etat selon laquelle les principes régissant la rémunération des services rendus par la Banque centrale du Luxembourg (BCL) pour toutes

les tâches afférentes aux pièces visées aux paragraphes 1^{er} et 2 du nouvel article 18 de la loi organique devraient être précisés dans le texte du projet de loi, il apparaît que la Banque centrale européenne (BCE) s'est également prononcée en faveur d'un paiement intégral et adéquat de tous les coûts encourus par la BCL dans l'exécution des tâches concernées, selon les conditions habituelles du marché, soit, par anticipation, et avant que les frais ne soient encourus, soit de manière échelonnée, au fur-et-à-mesure que les frais sont exposés. Dans son avis, la BCL comprend que de telles précisions pourront être apportées dans le cadre de la révision à venir de la Convention entre la BCL et le Trésor. Le Directeur du Trésor partage ce point de vue.

Echange de vues :

- M. Laurent Mosar revient aux critiques formulées par le Conseil d'Etat et auxquelles il n'aurait pas été donné suite dans le cadre des amendements parlementaires. Il soulève une fois de plus le problème que représentent, à son avis, les institutions qui délivrent des autorisations (ou des agréments), contrôlent le respect des procédures et disposent en même temps de pouvoirs d'enquête et de sanction.

M. Mosar critique que certaines sanctions administratives introduites par le présent projet de loi présenteraient une coloration pénale.

Les représentants du ministère des Finances précisent que le projet de loi confère à la BCL uniquement le pouvoir de prononcer des injonctions et des astreintes et que le montant de ces dernières est de loin inférieur (1.250 euros à 25.000 euros) à celui des sanctions pénales (pouvant atteindre 125.000 euros) qui sont prévues dans le texte de loi et qui tombent sous la compétence exclusive du parquet et des tribunaux.

M. Mosar explique qu'il se réfère au passage suivant de l'avis du Conseil d'Etat (se rapportant à l'article 9 (article 4, point 5 initial) du projet de loi) : « Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de loi d'éviter, dans le contexte du développement d'un dispositif qui prévoit des mesures et des sanctions administratives, l'utilisation de termes à connotation pénale. ». Le Conseil d'Etat propose ensuite de biffer certains passages du point 8 dans ce contexte.

Les représentants du ministère des Finances soulignent qu'il est proposé de suivre l'avis du Conseil d'Etat sur ce point. Les membres de la Commission suivent la recommandation des représentants du ministère des Finances et procèdent aux suppressions correspondantes suggérées par le Conseil d'Etat.

- M. Mosar signale que, dans son avis, le Conseil d'Etat soulève que les obligations imposées par le règlement (UE) n° 1210/2010 seraient seulement sanctionnées indirectement à travers les injonctions que la BCL peut prononcer et par les astreintes qu'elle peut imposer dans le sillage de ses injonctions pour amener l'opérateur économique concerné à se conformer à la réglementation. Concernant le point h) de l'article 20-1 introduit par l'article 9 du projet de loi (point 5 de l'article 4 initial), le Conseil d'Etat propose de remplacer la phrase « La BCL peut également imposer une astreinte afin d'inciter ces personnes à se conformer à ses injonctions » par le libellé suivant : « S'il n'est pas donné suite à ses injonctions, la Banque centrale du Luxembourg peut imposer une astreinte. ».

Les représentants du ministère des Finances proposent de reprendre le libellé suggéré par le Conseil d'Etat. Les membres de la Commission se rallient à ce point de vue.

- M. Mosar cite ensuite le Conseil d'Etat qui constate que le nouvel article 20-1, paragraphe 2 (article 9 du projet de loi), qui sera inséré à la loi du 23 décembre 1998 (par le biais de l'article 9 (article 4, point 5 initial) du présent projet de loi) prévoit que « la Banque centrale

fixe par règlement les modalités des contrôles effectués conformément au paragraphe 1^{er} ». Le Conseil d'Etat suggère de préciser qu'il s'agit des contrôles effectués par la BCL et de se référer par conséquent aux « contrôles qu'elle effectue conformément au paragraphe 1^{er} ». Le Conseil d'Etat s'interroge ensuite sur la portée du pouvoir qui est accordé à la BCL qui pourra fixer les modalités de ses propres contrôles. Il rappelle qu'il s'agit d'un domaine sensible, les pouvoirs dont peuvent être dotés les organismes de contrôle et de surveillance étant de nature à affecter la protection de la vie privée et celle du domicile, garanties qui se trouvent consacrées par la Constitution et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les membres de la Commission constatent que le Conseil d'Etat ajoute qu'il peut marquer son accord avec le dispositif proposé en ce qu'il est basé sur une liste limitative de pouvoirs accordés à la BCL et comparables à ceux dont disposent d'autres organismes de surveillance et de contrôle comme la Commission de surveillance du secteur financier.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Luxembourg, le 6 mai 2021

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
André Bauler