

N°8340
CHAMBRE DES DEPUTES

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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
(28.06.2024)

La Commission se compose de : Mme Diane ADEHM, Président, M. Maurice BAUER, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mmes Taina BOFFERDING, Corinne CAHEN, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT, Patrick GOLDSCHMIDT, Claude HAAGEN, Fred KEUP, Laurent MOSAR, Marc SPAUTZ, Mme Sam TANSON, et M. Michel WOLTER, Membres

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8340 a été déposé par la Ministre des Finances le 3 novembre 2023.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 22 décembre 2023.

Lors de la réunion de la Commission des Finances du 19 janvier 2024, le projet de loi a été présenté aux membres de la commission et Monsieur Maurice Bauer a été désigné rapporteur du projet de loi.

La Chambre de commerce a émis son avis le 24 janvier 2024.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 23 avril 2024.

Il a été examiné par la Commission des Finances le 14 mai 2024. La Commission a émis deux amendements parlementaires.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce porte la date du 7 juin 2024.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat date du 25 juin 2024. Il a été examiné au cours de la réunion du 28 juin 2024.

L'adoption du projet de rapport a eu lieu au cours de la même réunion.

2. Objet du projet de loi

Lors des évaluations du Grand-Duché du Luxembourg, d'une part, en 2021/2022 par le Conseil de l'Europe dans le cadre du rapport d'évaluation quant à l'implémentation concrète

et l'application effective des dispositions de la 4e directive européenne de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et, d'autre part, en 2022/2023 lors de l'évaluation mutuelle du Luxembourg par le GAFI, des réserves ont été émises par les évaluateurs quant à l'efficacité des contrôles anti-blanchiment sur place de l'administration, en raison de ressources humaines limitées.

Afin d'augmenter l'efficacité de contrôle, le présent projet de loi prévoit de mettre fin au cumul des tâches, et de créer au sein des services opérationnels de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, un bureau de contrôle distinct, entièrement spécialisé dans la lutte contre le blanchiment, contre le financement du terrorisme et dans la surveillance de l'application des sanctions financières internationales, à l'égard des professionnels pour lesquels elle agit comme autorité de contrôle et qui relèvent de secteurs économiques toujours plus nombreux. Il est clair que la spécialisation de la structure de contrôle devra aller de pair avec une augmentation des contrôleurs en nombre. Finalement, la nouvelle structure organisationnelle mettra la lutte anti-blanchiment au même niveau d'importance interne que les matières traditionnelles de l'administration.

3. Les avis

Avis du Conseil d'Etat (23.4.2024)

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

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (22.12.2023)

Dans son avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve, quant au principe, la création des bases légale et réglementaire pour ledit service, qui existe en effet dans la pratique depuis environ deux années déjà. Elle regrette toutefois que la mise en place de ce service conduise à une nouvelle centralisation des services de l'AED à Luxembourg-Ville au détriment des bureaux régionaux. Selon les textes projetés, la création du nouveau service de contrôle blanchiment entraîne une réorganisation du service anti-fraude de l'AED, la section d'Esch-sur-Alzette étant fusionnée avec le service anti-fraude établi à Luxembourg-Ville.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se montre réticente devant l'intégration de la section d'Esch-sur-Alzette du service anti-fraude dans le service à Luxembourg (y compris les fonctionnaires y affectés). Cette façon de faire conduit, selon elle, à un affaiblissement du site localisé à Esch-sur-Alzette et elle n'est pas en phase avec l'objectif de la décentralisation des services de l'État qui est prôné depuis des années en vue de garantir davantage de proximité avec le citoyen.

La Commission des Finances a été informée du fait que la section d'Esch-sur-Alzette comportant 2 personnes sera fusionnée avec le service établi à Luxembourg (7 personnes) (passage de 3 sites à 2 sites (site de Diekirch 5 personnes)) et qu'une telle fusion semble tout à fait rationnelle.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre les conséquences que la réorganisation prévue par les textes sous examen peut avoir plus concrètement sur la hiérarchie et le personnel de l'AED.

Avis de la Chambre de commerce (21.1.2024)

Dans son avis, la Chambre de commerce salue le présent projet de loi qui a pour objet de renforcer la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, en mettant en place un service de contrôle spécialisé au sein de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Elle prend note que, selon le projet de règlement grand-ducal, le bureau de ce service de contrôle sera installé à Luxembourg-Ville.

La Chambre de commerce s'interroge sur la nécessité d'une augmentation du nombre de contrôleurs au sein de ce nouveau service, répondant ainsi aux demandes des évaluateurs du GAFI.

4. Commentaire des articles

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

Article 1^{er}

Afin de se conformer aux dispositions de l'article 6, paragraphe 3, de la loi modifiée du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière qui prévoit que « l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5^o, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en œuvre de la présente loi », il revient de rajouter cette attribution à l'exercice par l'administration de sa mission de surveillance et de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

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

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

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

La Commission des Finances modifie le texte dans le sens suggéré par le Conseil d'État.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « l'article 1^{er},

paragraphe 1^{er}, point 5°, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ».

La Commission des Finances ajoute la virgule manquante à l'article 1^{er}

Article 2

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

L'article 2 du projet de loi ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Article 3

L'article 3 projeté prévoit la création d'un service de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et de surveillance de l'application des sanctions financières internationales. Au sein des services d'exécution, la création d'un bureau de contrôle distinct et spécialisé constitue, en effet, une réponse nécessaire à l'importance accrue de la lutte contre la criminalité organisée et des sanctions financières au niveau international, dans les secteurs économiques relevant de la compétence de l'administration.

A l'article 3, pour ce qui est tout d'abord du paragraphe 1^{er} du nouvel article 8bis, le Conseil d'État propose de le reformuler comme suit :

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

La Commission des Finances reprend le libellé proposé par le Conseil d'État.

Ensuite, et comme il a déjà eu l'occasion de le faire à plusieurs reprises¹, le Conseil d'État rappelle que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dans la rédaction qui lui a été donnée par une loi du 25 mars 2015², a conféré au chef d'administration un rôle déterminant dans la structuration et l'organisation de l'administration. Ainsi, le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont

¹ Avis n° 51.511 du Conseil d'État du 25 mars 2016 concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des bâtiments publics (doc. parl. n° 6939) ; Avis n° 51.721 du Conseil d'État du 15 novembre 2016 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (doc. parl. n° 7007).

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

établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Toujours d'après l'article 4 précité, la description des postes qui composent l'organigramme relève également de ses attributions. Le Conseil d'État déduit de ce dispositif que le rôle du législateur dans la configuration d'une administration devrait se limiter au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel. Au-delà, l'intervention du législateur ne deviendra nécessaire qu'au cas où du détail de l'organisation interne d'une administration découleraient des implications directes au niveau de la relation entre l'administration et les citoyens touchant aux droits et obligations des parties en présence ou encore dans l'hypothèse où l'organisation impacterait les rémunérations des agents qui composent l'administration³.

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

La Commission des Finances ne suit pas cette recommandation. Elle est informée, en référence au commentaire du Conseil d'État selon lequel « *Au-delà, l'intervention du législateur ne deviendra nécessaire qu'au cas où du détail de l'organisation interne d'une administration découleraient des implications directes au niveau de la relation entre l'administration et les citoyens touchant aux droits et obligations des parties en présence ou encore dans l'hypothèse où l'organisation impacterait les rémunérations des agents qui composent l'administration.* », que cette hypothèse est remplie dans le cas présent. Les rapports de contrôle sont signés par le chef de service pour être transmis à la personne concernée pour commentaires, selon la procédure du contradictoire. Le cas échéant, le chef de service propose au Directeur de décerner une sanction. Le chef de service joue donc un rôle-clé dans les relations administration – personne physique/morale en matière de lutte anti-blanchiment, de financement du terrorisme et des sanctions financières internationales.

Le maintien du paragraphe est donc cohérent avec les autres dispositions de la loi organique, qui régissent les attributions traditionnelles de l'administration et qui sont analogues au texte proposé.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État signale que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

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

La Commission des Finances procède aux modifications correspondantes à l'article 3.

Article 4

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

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

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

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

La Commission des Finances suit la recommandation du Conseil d'État. Comme le Conseil d'État ne suggère pas de texte permettant de reprendre sa recommandation, la Commission des Finances lui soumet un **amendement parlementaire** (amendement parlementaire 1^{er}) à ce sujet.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que les modifications effectuées à l'endroit du libellé des articles 4 et 5 du projet de loi permettent de conférer aux articles 13 et 14, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA la teneur proposée par le Conseil d'État dans son avis du 23 avril 2024, ce qui l'amène, compte tenu également des explications fournies aux « Observations préliminaires », à marquer son accord avec les deux amendements.

Article 5

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

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

Le Conseil d'État propose de scinder la phrase unique du paragraphe 1^{er} en deux phrases distinctes et d'écrire :

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

La Commission des Finances suit la recommandation du Conseil d'État. Comme le Conseil d'État ne suggère pas de texte permettant de reprendre sa recommandation, la Commission des Finances lui soumet un **amendement parlementaire** (amendement parlementaire 2) à ce sujet.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État constate que les modifications effectuées à l'endroit du libellé des articles 4 et 5 du projet de loi permettent de conférer aux articles 13 et 14, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA la teneur proposée par le Conseil d'État dans son avis du 23 avril 2024, ce qui l'amène, compte tenu également des explications fournies aux « Observations préliminaires », à marquer son accord avec les deux amendements.

5. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8340 dans la teneur qui suit :

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

Art. 1^{er}. À l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5°, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, les mots «, ainsi que de la surveillance des mesures restrictives en matière financière prises à l'endroit des personnes qui relèvent de la compétence de l'Administration » sont insérés après les mots « financement du terrorisme ».

Art. 2. À l'article 2, paragraphe 2, de la même loi, les mots « le service de contrôle blanchiment, » sont insérés entre les mots « impôts sur les assurances, » et « le service de la conservation des hypothèques ».

Art. 3. Il est inséré dans la même loi un chapitre 5*bis* libellé comme suit :

« Chapitre 5*bis* - Le service de contrôle blanchiment

Art. 8*bis*. (1) Le service de contrôle blanchiment est chargé de la surveillance et des contrôles concernant le blanchiment, le financement du terrorisme et les mesures restrictives en matière financière.

(2) Un règlement grand-ducal fixe le nombre et le siège des bureaux de contrôle blanchiment.

(3) À la tête de chaque bureau de contrôle blanchiment 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.
».

Art. 4. À l'article 13 de la même loi, les mots « en matière de blanchiment et de financement du terrorisme » sont remplacés par ceux de « en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, ainsi que des mesures restrictives en matière financière ».

Art. 5. L'article 14, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est complété par une deuxième phrase, libellée comme suit :

« Il en est de même des actes posés dans le cadre de la surveillance en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, ainsi que des mesures restrictives en matière financière. ».

*

Luxembourg, le 28 juin 2024

Le Président,

Diane Adehm

Le Rapporteur,

Maurice Bauer