

**Projet de loi**

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

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

---

**Avis du Conseil d'État**

(12 juin 2018)

Par dépêche du 17 janvier 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'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, que le projet de loi sous revue vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 12 février 2018.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 9 et 26 mars 2018.

Par dépêche du 25 mai 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements gouvernementaux élaborés par le ministre des Finances. Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi tenant compte des amendements.

**Considérations générales**

La loi en projet a pour objectif d'abroger et de remplacer la loi organique modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines, dont elle reprend

toutefois une grande partie des dispositions. Les changements prévus par rapport au texte de 1970 concernent d'abord la mise en conformité avec les réformes de la Fonction publique de 2015. Selon les termes de l'exposé des motifs, le projet sous revue se propose, ensuite, de procéder à l'actualisation des missions de l'Administration de l'enregistrement et des domaines (ci-après « l'Administration »), au renforcement de la hiérarchie interne (la fonction de directeur adjoint est intercalée entre celle de directeur et de conseiller), à la mise en place de la fonction de préposé adjoint au niveau des différents bureaux et à l'adaptation de la procédure de recouvrement forcé d'amendes administratives.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Il y a lieu de noter 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.

Par ailleurs, 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'État et des communes, ».

En ce qui concerne les points 1 à 3, le Conseil d'État 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 ». Par ailleurs, 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.

Finalement, 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<sup>er</sup>, paragraphe 4, de la loi précitée du 20 mars 1970.

### Article 2

Dans l'intérêt d'une bonne technique législative, le Conseil d'État propose, à l'instar de lois organiques d'autres administrations<sup>1</sup>, de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 [...] ».

### Article 3

Dans le même ordre d'idées, 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. »

---

<sup>1</sup> Voir notamment la loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau, ou encore la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des bâtiments publics et la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant création de l'Administration de la navigation aérienne.

Le 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'État 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 ».

#### Article 4

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.

#### Article 5

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° 7007<sup>2</sup>).

Quant au paragraphe 3, il est suggéré 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 »<sup>2</sup>.

#### Articles 6 à 19

Le Conseil d'État 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'État.

---

<sup>2</sup> Article 15 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

## **Examen des amendements gouvernementaux**

### Amendements 1<sup>er</sup> à 4

L'examen des amendements ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Les observations d'ordre légistique formulées ci-dessous tiennent compte des amendements gouvernementaux du 25 mai 2018.

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.

### Intitulé

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.

### Chapitre 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'État constate que l'intitulé fait référence à « l'administration » dans sa forme abrégée, alors que celle-ci n'est

introduite qu'à l'article 1<sup>er</sup>. De plus, la formulation « en général » est à éviter. Partant, il est recommandé de reformuler l'intitulé du chapitre comme suit :

**« Chapitre 1<sup>er</sup> – L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».**

#### Article 1<sup>er</sup>

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, phrase liminaire, il est recommandé d'écrire la forme abrégée « Admistration » avec une lettre « a » majuscule. L'ensemble du dispositif est à adapter en conséquence.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, 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.

#### Article 2

Au paragraphe 2, il est suggéré de remplacer le pronom « Elle » par « L'Administration ».

#### Article 6

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'écrire « l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre a) ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2 où il faut lire « l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c) ».

#### Article 8

Au paragraphe 5, il y a lieu d'écrire « d'un ou de plusieurs receveurs adjoints ».

#### Article 16

À la phrase liminaire, il convient de faire référence à « L'article 64, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi [...] ».

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 ».

#### Chapitres 10 à 12

Il est conseillé 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<sup>er</sup>, de la loi [...].

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

**Art. 16.** L'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 : [...]. »

Chapitre 12 (13 selon le Conseil d'État)

L'intitulé du chapitre 12 (13 selon le Conseil d'État) est à libeller comme suit :

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

Article 17 (18 selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire « Adm<sup>in</sup>istration de l'enregistrement et des domaines » et « Adm<sup>in</sup>istration de l'enregistrement » avec une lettre « a » majuscule et d'inverser les articles 17 et 18 (18 et 19 selon le Conseil d'État).

Article 19 (16 selon le Conseil d'État)

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 lier alinéa de l'article 12 » par les termes « L'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, point 2, ».

Chapitre 13

Une subdivision en chapitre 13 n'est pas nécessaire et les termes « Chapitre 13 – Référence à la présente loi » sont à omettre.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 12 juin 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes