

**Projet de règlement grand-ducal**

- **fixant l'organisation des services d'exécution de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;**
- **abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 2007 déterminant l'organisation de la direction de l'administration de l'enregistrement et des domaines et les attributions de son personnel**

---

**Avis du Conseil d'État**

(13 novembre 2018)

Par dépêche du 7 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 1<sup>er</sup> août 2018. Aucun autre avis d'une chambre professionnelle n'a été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis trouve sa base légale dans la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ci-après l'« administration ». D'après les termes de l'exposé des motifs, il vise, « dans un souci de pragmatisme et pour des raisons de lisibilité », à regrouper l'ensemble des textes réglementaires applicables en matière d'organisation des services d'exécution de l'administration. De plus, le projet de règlement sous avis abroge le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 2007 déterminant l'organisation de la direction de l'administration de l'enregistrement et des domaines et les attributions de son personnel, étant donné que l'organisation de la direction est désormais réglée par l'organigramme.

## Examen des articles

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

Il y a lieu d'omettre la dernière phrase de l'article sous examen pour être superfétatoire, étant donné que l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 10 août 2018 prévoit, sans opérer de distinction entre les différents services, que « [l']Administration est confiée à un directeur qui est le chef de l'Administration et qui a sous ses ordres tout le personnel ».

### Article 2

Le Conseil d'État se doit de rappeler que l'affectation des fonctionnaires aux différentes sections des services de l'administration relève de la compétence du chef d'administration et cela indépendamment de leur groupe de traitement. Il appartient, en effet, au chef d'administration de décider de l'allocation aux différents services dont il a la responsabilité des ressources humaines qui lui sont attribuées conformément au dispositif prévu à cet effet dans la loi budgétaire.<sup>1</sup> Le Conseil d'État renvoie, dans ce contexte, aux observations formulées dans son avis n° 51.722 du 29 novembre 2016 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 novembre 2009 fixant l'organisation de l'administration des contributions directes. Les précisions concernant les groupes de traitement et les grades des agents de l'administration peuvent être omises à l'endroit de l'article 2 ainsi qu'aux autres endroits occurrents.

### Article 3

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État se demande avec qui et dans quelles circonstances le service d'inspection peut être appelé à collaborer à l'instruction des affaires visées. Si les auteurs entendent se référer à la coopération interadministrative prévue par la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises<sup>2</sup>, il convient de le préciser dans le texte de l'article sous revue. Le Conseil d'État demande en outre aux auteurs de reformuler l'expression « en cas de présomption de fraude » et d'utiliser les termes « en cas de découverte d'indices faisant présumer l'existence d'une fraude ».

L'alinéa 2 de cet article, qui dispose que les « compétences incombant aux titulaires des deux sections du service d'inspection sont précisées par règlement

---

<sup>1</sup> Voir l'avis du Conseil d'État n° 51.721 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.

<sup>2</sup> Loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« *Abgabenordnung* ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale.

ministériel », est à omettre. L'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 10 août 2018 dispose en effet qu'un règlement grand-ducal fixe non seulement le nombre d'auditeurs du service d'inspection, mais également « leurs devoirs et attributions ». Le Grand-Duc ne pouvant pas charger un membre du Gouvernement de la totalité des pouvoirs d'exécution qui lui sont confiés par la disposition de la loi sur laquelle il s'appuie, la disposition sous examen ne répond pas au prescrit de l'article 76, alinéa 2, de la Constitution et risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

#### Article 4

En ce qui concerne les précisions concernant les groupes de traitement et les grades des receveurs, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 2. Si les auteurs entendent suivre le Conseil d'État quant à sa proposition d'omettre lesdites précisions, l'alinéa 3 de l'article sous examen est à supprimer puisqu'il ne fait que reprendre les dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la loi précitée du 10 août 2018.

#### Article 5

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article sous examen, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 4.

Au dernier alinéa, le Conseil d'État propose de renoncer au règlement ministériel et d'insérer les précisions en question, conformément à l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dans l'organigramme de l'administration.

#### Article 6

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit des articles 4 et 5.

#### Article 7

Le Conseil d'État note que le « service de coopération administrative en matière de TVA » compétent, entre autres, pour assurer l'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas prévu par l'article 2, paragraphe 2, de loi précitée du 10 août 2018 qui énonce de manière limitative les différents services que comprend l'administration. L'article sous avis risque, par conséquent, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. À défaut de modifier la base légale, il serait, de l'avis du Conseil d'État, indiqué d'intégrer ledit service, sous la forme d'un sous-service, dans un des services prévus par la loi.

#### Article 8

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit des articles 1<sup>er</sup> et 2.

## Article 9

Le Conseil d'État renvoie, pour ce qui concerne la dernière phrase de l'article sous examen, à ses observations formulées à l'endroit de l'article 2.

Il donne, par ailleurs, à considérer que le « service des poursuites » visé à l'article sous revue n'est pas prévu par la loi précitée du 10 août 2018 et renvoie, à cet égard, à l'observation sous l'article 7.

## Articles 10 et 11

Sans observation

## Article 12

Le Conseil d'État demande aux auteurs d'omettre cet article pour être superfétatoire, étant donné que la détermination de l'effectif des services d'exécution relève, à l'exception du service d'inspection, de la compétence du chef d'administration.

## Articles 13 et 14

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...), eux-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c). Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Le Conseil d'État recommande de ne pas employer la forme latine « de + ablatif » pour le libellé des intitulés de chapitre, étant donné que cette forme est désuète en français moderne. Par ailleurs, il convient de préciser que les intitulés de chapitre ne sont pas à souligner.

Il y a lieu d'insérer la date relative à la loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA aux endroits pertinents pour lire :

« loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

### Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. En outre, l'emploi des tirets est à écarter.

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé du projet de règlement grand-ducal sous avis est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation des services d'exécution de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 25 octobre 2007 déterminant l'organisation de la direction de l'administration de l'enregistrement et des domaines et les attributions de son personnel ».

## Article 2

Le terme « ci-après » est à supprimer à deux reprises, car superfétatoire.

## Article 4

Aux points 2° et 4°, le Conseil d'État recommande de faire précéder les termes « le bureau des actes civils » par une lettre a) et non pas par un tiret, ceci au vu d'éventuelles modifications futures des points sous revue.

## Article 6

À l'alinéa 2, il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif.

## Article 7

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il est indiqué de remplacer le sigle « CE » par celui de « UE ».

À l'alinéa 2, lettre b), il convient de noter que la référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de la loi à laquelle il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de la loi visée. Il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à l'article sous avis, le terme « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le terme « modifiée » même si la loi a déjà fait l'objet de modifications. Partant, il faut écrire :

« [...] l'article 66*bis* de la loi précitée du 12 février 1979 ».

## Article 8

Dans le cadre de renvois, l'utilisation d'adjectifs tels que « susvisé » etc. est à écarter. En effet, si ces ajouts figurent dans un renvoi sans indication du numéro, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Il convient dès lors d'écrire à l'alinéa 2, lettre c) « de l'analyse et du suivi des résultats des contrôles visés à la lettre a) ».

### Article 9

À la première phrase, il convient d'écrire :

« La recette centrale visée à l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre c) de la loi [...] ».

### Chapitre 7

À l'intitulé du chapitre 7, il est indiqué d'écrire les termes « Dispositions abrogatoires » au pluriel, sachant que plusieurs règlements grand-ducaux sont abrogés par le projet de règlement grand-ducal sous examen.

### Article 14

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Il convient encore d'écrire le terme « officiel » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, 13 novembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes