

Projet de loi

portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt des 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**

Avis du Conseil d'État

(2 avril 2021)

Par dépêche du 21 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que des versions coordonnées par extraits des dispositions législatives modifiées.

Les avis de la Chambre des notaires, de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 1^{er}, 18 et 26 février 2021.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à rendre obligatoire le dépôt des documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription des actes notariés et des hypothèques. Ce projet s'inscrit dans la démarche de développement de relations numériques entre administration et administré. En particulier, le projet entend remplacer la circulation papier des actes notariés et des transcriptions, entre les études notariales et les services de l'État, par une transmission effectuée par la seule voie électronique.

Cette démarche de dématérialisation de l'enregistrement n'est pas nouvelle. La tenue de registres sous format papier a déjà été remplacée, du fait de sa désuétude, par un enregistrement électronique des documents papier soumis par les notaires¹. Le projet entend approfondir cette dématérialisation en automatisant la transmission des documents entre les études notariales, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « AED ») et l'Administration du cadastre et de la topographie (ci-après « ACT »).

La dématérialisation des rapports entre le notaire et l'administration fiscale n'est pas exclusive au Grand-Duché de Luxembourg. En France, la loi étant muette quant aux modalités concrètes de l'enregistrement et de la transcription², le pouvoir réglementaire s'est chargé de la modernisation de celles-ci³. Le droit français prévoit que les dépôts sont opérés par voie électronique et au moyen d'une application informatique dédiée. Le décret prévoit également une exception au refus du dépôt effectué par une voie alternative en cas d'indisponibilité de l'application. Un arrêté ministériel est venu compléter le dispositif en définissant la liste des actes soumis à la formalité du dépôt électronique et en déterminant l'application dédiée : « Télé@ctes »⁴. En Belgique, la loi organique sur le notariat prévoit la possibilité de mettre en place un système de transmission électronique des actes notariés depuis 2009⁵. Celle-ci est en passe de devenir effective avec la création récente d'une Banque des actes notariés⁶.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous avis propose d'imposer une obligation de dépôt par voie électronique des documents devant être présentés à la formalité de l'enregistrement. Dans un but de clarté, le Conseil d'État suggère d'énumérer lesdits documents⁷.

¹ Règlement grand-ducal du 15 septembre 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 26 novembre 1971 portant simplification de la formalité de l'enregistrement des actes civils publics et des actes ou écrits faits sous signature privée, article 1^{er}.

² Code général des impôts français, articles 647 (fixant la procédure de l'enregistrement) et 1705 (disposant que « les droits des actes à enregistrer ou à soumettre à la formalité fusionnée sont acquittés par le notaire »).

³ Décret n°2017-770 du 4 mai 2017 portant obligation pour les notaires d'effectuer par voie électronique leurs dépôts de documents auprès des services chargés de la publicité foncière, Journal officiel de la République française, 6 mai 2017.

⁴ Arrêté du 2 juin 2017 définissant le champ d'application de l'obligation faite aux notaires d'effectuer par voie électronique leurs dépôts de documents auprès des services chargés de la publicité foncière, article 1^{er}, Journal officiel de la République française, 13 juin 2017.

⁵ Introduit par la loi du 6 mars 2009 portant des dispositions diverses, Moniteur belge du 19 mai 2009, p. 37860.

⁶ Arrêté royal du 18 mars 2020 portant l'introduction de la Banque des actes notariés, Moniteur belge du 24 mars 2020, p. 17634.

⁷ Voir par ex. la liste établie en France, Arrêté du 2 juin 2017 définissant le champ d'application de l'obligation faite aux notaires d'effectuer par voie électronique leurs dépôts de documents auprès des services chargés de la publicité foncière, article 1^{er}, Journal officiel de la République française, 13 juin 2017.

Article 2

Sans observation.

Article 3

La disposition sous avis règle la recevabilité du dépôt électronique des documents soumis à la formalité de l'enregistrement ou de la transcription en prévoyant que l'AED mettra en place un « procédé » qui devra être suivi « [s]ous peine de refus du dépôt ».

Le Conseil d'État relève que plusieurs autres dispositions concernent l'élaboration du procédé de transmission électronique des actes.

L'article 17 du projet de loi sous avis modifie l'article 10 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre de la topographie. Le but est de permettre la transmission automatique des actes portant mutation de droits réels immobiliers aux fins de l'exécution des mutations cadastrales nécessaires. Concrètement, un « extrait de l'acte » est joint à l'expédition-minute soumise par le notaire à l'AED. L'extrait est transmis automatiquement à l'ACT par l'AED. L'ACT arrête, et le cas échéant adapte, « le format et la structure des fichiers afférents à cet extrait ».

Le Conseil d'État note également que l'article 12 du projet sous avis et l'article 3 de son règlement d'application en projet⁸ instituent des dérogations aux obligations de reporter la quittance des droits d'enregistrement sur l'acte, en remplaçant cette mention par un ajout électronique. La détermination du format et des caractéristiques d'un tel ajout constitue de fait un élément du procédé de transmission électronique.

Le Conseil d'État relève enfin que les « prescriptions techniques » du procédé, visant à garantir l'interopérabilité entre les systèmes informatiques des notaires et ceux de l'État, seront fixées ultérieurement par règlement ministériel⁹.

Pour des raisons d'efficacité administrative et de coordination, le Conseil d'État considère que les modalités d'établissement du procédé de transmission par voie électronique devraient être déterminées de concert par les administrations concernées. Au sujet de cette question, il renvoie à son avis de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal¹⁰.

⁸ Cf. Avis du Conseil d'État n° 60.485 sur le projet de règlement-ducal relatif au dépôt par voie électronique des 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 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 novembre 1971 portant simplification de la formalité de l'enregistrement des actes civils publics ou écrits faits sous signature privée.

⁹ Projet de règlement-ducal relatif au dépôt par voie électronique des 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 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 novembre 1971 portant simplification de la formalité de l'enregistrement des actes civils publics ou écrits faits sous signature privée, article 2.

¹⁰ Avis du Conseil d'État n° 60.485 relatif au projet de règlement grand-ducal relatif au dépôt par voie électronique des 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 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 novembre 1971

Afin d'assurer la mise en place d'un régime cohérent entre la future loi et le règlement grand-ducal, ainsi que le règlement ministériel pris en son exécution, le Conseil d'État suggère de compléter l'article 3 du projet de loi comme suit :

« **Art. 3.** Sous peine du refus du dépôt, les documents doivent être présentés, auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ~~dénommée~~ ci-après « l'administration », par voie électronique suivant un procédé mis en place par celle-ci conformément aux prescriptions techniques établies par règlement grand-ducal. »

Article 4

La disposition sous avis a pour objet d'instaurer une exception au principe de transmission par voie électronique des documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription pour ceux qui ne peuvent matériellement pas être numérisés : 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.

En outre, le Conseil d'État relève que l'article 14 du projet sous avis prévoit une exemption du droit de timbre, mais que les documents présentés sur support papier demeurent soumis au droit de timbre.

Partant, le Conseil d'État 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.

Article 5

Sans observation.

Article 6

La disposition sous avis prévoit une dérogation à l'article 7 de la loi du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement qui prévoit en son alinéa 1^{er} que « [l]es actes civils et extrajudiciaires sont enregistrés sur les minutes, brevets ou originaux ». Il s'agit de permettre que les actes déposés par voie électronique soient enregistrés sur les expéditions-minutes. Le Conseil d'État donne à considérer la possibilité de modifier directement l'article 7 de la loi du 22 frimaire an VII afin d'y intégrer la possibilité du dépôt par expédition-minute.

Article 7

La disposition sous avis a pour objet de déterminer la responsabilité de l'officier instrumentant lors de l'enregistrement et de la transcription de l'acte

portant simplification de la formalité de l'enregistrement des actes civils publics et des actes ou écrits faits sous signature privée.

par voie électronique. Pour assurer cette responsabilité sont créées des sanctions administratives à l'égard de l'officier instrumentant.

Le paragraphe 1^{er} 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'État se demande si ces amendes ne relèvent pas de la matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la notion d'« accusation en matière pénale » est appréciée de manière autonome, c'est-à-dire indépendamment de la qualification formellement adoptée par le droit interne. Ainsi, trois critères alternatifs sont mobilisés par la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer le caractère pénal d'une sanction. Il convient de s'intéresser à la qualification juridique de la sanction en droit interne, à sa nature et sa sévérité¹¹.

Ainsi que les auteurs le précisent dans le commentaire de la disposition sous avis, ces amendes sont qualifiées de sanctions administratives en ce qu'elles visent à éviter « de fausses mutations cadastrales » ou « une perception erronée de l'impôt » et à ne pas « créer de désordre » au sein des administrations concernées.

Le Conseil d'État 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'État constate le but dissuasif de la sanction prévue par le dispositif sous revue, qui se traduit par la particulière sévérité des amendes prévues¹². 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'acte¹³. Ce constat est renforcé par la différence existante, en termes de

¹¹ CEDH, *Engel et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 8 juin 1976, §82 ; *Pişkin c. Turquie*, arrêt du 15 décembre 2020, paragraphe n° 103. La Cour a ensuite étendu ce standard pour l'article 4 du Protocole n°7 : *Sergueï Zolotoukhine c. Russie*, arrêt du 10 février 2009, paragraphes n°s 70-84 ; *A. et B. c. Norvège*, arrêt du 15 novembre 2016, paragraphe n° 107. Du point de vue du droit de l'Union européenne : CJUE, arrêt du 2 février 2021, C-481/19, *DB c. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, paragraphes n°s 42-43.

¹² Le Conseil d'État, en se référant à l'arrêt *Engel*, a ainsi souligné que « [l]e but et la sévérité de la sanction fournissent l'indication ultime, et le plus souvent déterminante, de la matière pénale. Le but de la sanction peut varier. Il n'est parfois que réparateur, visant à effacer seulement les conséquences du fait ou du comportement transgresseur. Dans ce cas, on reste en dehors de la matière pénale. Mais il en va différemment si la sanction vise à produire un effet dissuasif. Ou qu'en d'autres termes, elle a pour but de décourager d'une éventuelle récidive l'auteur du manquement ; et de décourager aussi, par là même, tous ceux qui seraient enclins à se comporter de même. Bien entendu, cette finalité dissuasive se traduit dans la sévérité de la sanction prévue ». Cf. Avis du Conseil d'État n° 48.950 du 8 mars 2011 (doc. parl. n° 6164³, p. 7). Voir aussi, Marc Besch, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture-Larcier, 2019, paragraphe n° 652.

¹³ Règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 1971 sur le tarif des notaires. Voir notamment, art. 14 : « Les émoluments ne sont pas dus au notaire si l'acte, la copie ou l'extrait est par sa faute nul ou frustratoire ». Au demeurant, le notaire instrumentant engage sa responsabilité civile. Au surplus, le notaire demeure civilement responsable dans l'exercice de ces fonctions, Cour d'appel, civ., 1^{re} ch., arrêt du 2 mai 2017, n° CAL-2018-00392 du rôle : « C'est par une application correcte des principes jurisprudentiels que les juges de première instance ont retenu que la

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'État admet volontiers que les montants des amendes administratives de l'espèce puissent passer pour éléments 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'État 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 terme¹⁴. Le Conseil d'État 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'homme¹⁵, 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 pénal¹⁶. Il renvoie sur cette question à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et plus spécifiquement à son arrêt *A. et B. c. Norvège*¹⁷.

Le Conseil d'État 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

responsabilité du notaire, qui agit dans le cadre normal de sa fonction d'officier public, est de nature délictuelle et qu'en revanche lorsque le notaire, en se chargeant, à côté de sa fonction d'officier public, d'accomplir pour ses clients tout ce qui découle des actes qu'il reçoit, il devient le mandataire de ses clients et engage sa responsabilité contractuelle de mandataire ».

¹⁴ Loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession, article 29.

¹⁵ Protocole n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 4, CEDH, *Sergueï Zolotoukhine*, paragraphe n° 110. Le droit de l'Union européenne connaît un principe en tout point équivalent reconnu à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, voir notamment CJUE, arrêts du 20 mars 2018, C-524/15, *Luca Menci*, C-537/16 *Garlsson Real Estate SA e.a./Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)* et C-596/16 et C-597/16 (aff. jointes) *Enzo Di Puma/Consob* et *Consob/Antonio Zecca*. Cf. Arnaud Lobry, « De la 'convergence' des jurisprudences de la CJUE et de la Cour EDH : l'élaboration d'une définition commune du principe *ne bis in idem* », Geneva Jean Monnet Working Paper n° 25/2016.

¹⁶ Avis du Conseil d'État n° 52.971 du 22 janvier 2019 sur le projet de loi 1° relative aux prospectus pour valeurs mobilières ; 2° portant mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE (doc. parl. n° 7328², p.10).

¹⁷ CEDH, GC, *A. et B. c. Norvège*, arrêt du 15 novembre 2016, concernant la condamnation de deux contribuables à une sanction fiscale (majoration d'impôts) et à une sanction pénale (peine d'emprisonnement).

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 »¹⁸, ce qui, au regard de la formulation vague du texte sous avis, n'est pas le cas.

Par conséquent, le Conseil d'État 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. »

Le Conseil d'État 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'État 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 ».

Articles 8 à 10

Les dispositions sous avis visent à adopter des règles similaires au régime des articles 8, 41 et 44 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII pour le dépôt électronique. En conformité avec le commentaire formulé à l'égard de l'article 6 du projet sous avis, le Conseil d'État donne à considérer la possibilité de modifier directement la loi modifiée du 22 frimaire an VII.

Article 11

La disposition sous avis 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 sous avis.

¹⁸Cour constitutionnelle, arrêts n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018), nos 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A - nos 198 et 199 du 20 mars 2018) et n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A - n° 1 du 11 janvier 2008, p. 7).

L'article 95bis, 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 »¹⁹. 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'enregistrement²⁰.

Le Conseil d'État 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 administratives²¹. Le Conseil d'État rappelle²² que, selon une jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme²³, 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 précitée convention, de moduler la peine.

Par conséquent, le Conseil d'État 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.

¹⁹ Loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, article 8, paragraphe 1^{er}, lettre a).

²⁰ Voir par exemple, Tribunal administratif, arrêt du 5 mai 2014, n° 33308 du rôle.

²¹ Voir, *mutatis mutandis*, Tribunal administratif, arrêt du 22 juillet 2020, n° 43295 du rôle. Le Tribunal administratif se déclare compétent en matière de contestation des décisions du directeur de l'AED infligeant des amendes en application de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

²² Avis du Conseil d'État no 50.145 du 25 mars 2014 relatif au projet de loi portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale (doc. parl. n° 6555³, p.4)

²³ CEDH, *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, arrêt du 4 mars 2004, paragraphe 26 ; *Schmautzer c. Autriche*, arrêt du 23 octobre 1995, paragraphe n° 36.

Article 12

La disposition sous avis instaure une dérogation à l'article 57 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII sur l'enregistrement pour permettre que l'indication de la quittance de l'enregistrement sur l'acte puisse être remplacée par un ajout sous format électronique, lorsque l'enregistrement et la transcription sont effectués par le procédé prévu à l'article 3 du projet sous avis.

Le Conseil d'État suggère par ailleurs de modifier la disposition comme suit :

« **Art. 12.** Par dérogation à l'article 57 de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement, la quittance de l'enregistrement aura la forme d'un ajout sous format électronique qui sera transmis, après enregistrement, respectivement après enregistrement et transcription de l'acte, ensemble avec les documents déposés sous format électronique, à l'officier instrumentant.

Les caractéristiques et paramètres techniques de cet ajout sous format électronique sont déterminés par le procédé de transmission prévu à l'article 3. »

Article 13

Sans observation.

Article 14

La disposition sous avis organise une dispense de la formalité du timbre de dimension et du droit de timbre afférent. Cette exemption est justifiée par le fait que le montant de la taxe est actuellement fixé par rapport à la dimension réelle des documents présentés.

Il n'est toutefois pas précisé si les documents qui entrent dans l'exception à l'obligation de dépôt électronique au sens de l'article 4 du projet sous avis demeurent soumis à la formalité du timbre et au paiement de la taxe afférente.

Le Conseil d'État suggère d'exempter l'intégralité des dépôts de la formalité du timbre afin de ne pas créer de situation d'inégalité.

Articles 15 et 16

Sans observation.

Article 17

Conformément à ses observations à l'égard de l'article 3 du projet sous avis, il conviendrait de modifier la disposition sous avis en supprimant la phrase « [l]e format et la structure des fichiers afférents à cet extrait sont arrêtés et le cas échéant adaptés par l'Administration du cadastre » et en renvoyant au procédé de transmission prévu à l'article 3 du projet sous avis.

Article 18

Sans observation.

Article 19

La disposition sous avis prévoit 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'État 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 loi²⁴, 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'État 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.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État donne à considérer que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur, de sorte qu'à l'article 9 du projet de loi sous examen, par exemple, il convient d'écrire « Les officiers instrumentant ne peuvent délivrer en brevet, [...] ». »

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Intitulé

Il convient d'ajouter un deux-points après les termes « portant modification ».

L'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

²⁴ Avis du Conseil d'État n° 60.222 du 9 juin 2020 relatif au projet de loi portant introduction de certaines mesures temporaires relatives à l'application de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (doc. parl. n° 7585², p.2).

Article 3

Le Conseil d'État suggère de supprimer le terme « dénommée » et d'employer la forme abrégée sans article défini, pour écrire « ci-après « administration » ».

Article 4

Il convient d'écrire le terme « présentées » dans sa forme grammaticalement correcte.

Article 7

Le Conseil d'État 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 ».

Article 9

À l'alinéa 2, le Conseil d'État estime que le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque

Article 11

À la première phrase, il convient d'écrire « Tribunal » avec une lettre initiale majuscule.

Article 12

Le Conseil d'État donne à considérer que le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et à remplacer par le terme « ou ». Le Conseil d'État suggère par conséquent la rédaction suivante :

« [...] après enregistrement, ou le cas échéant après enregistrement et transcription [...]. »

Article 16

À la phrase liminaire le terme « Dans » est à remplacer par celui de « À ».

Article 17

Le Conseil d'État signale que le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 2 avril 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu