

Projet de loi

portant modification

- 1° de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois,**
2° de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Avis complémentaire du Conseil d'État

(10 juillet 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 22 mai 2026, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés ainsi que d'un texte consolidé de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 29 avril 2025.

Examen des amendements

Amendement 1

Les auteurs proposent de charger un ou plusieurs agents du Commissariat aux affaires maritimes, nommés conservateurs des hypothèques maritimes par le ministre, de la gestion du registre des droits réels sur navire. Ils ne bénéficient pas du supplément que la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État accorde d'ordinaire aux conservateurs des hypothèques et ne sont pas soumis au régime particulier de responsabilité prévu au Code civil.

Dans la mesure où l'amendement précise sous quel statut le ou les conservateurs des hypothèques maritimes sont nommés, l'opposition formelle afférente formulée par le Conseil d'État à l'encontre de l'article 1.1.1-2 nouveau peut être levée.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

Dans son avis précité du 29 avril 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 1.1.0-2, paragraphe 1^{er}, nouveau, de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, étant donné que ce dernier employait deux notions distinctes pour viser la même taxe. Par l'amendement sous avis, les auteurs ont modifié le libellé de la disposition en projet, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 1.1.0-2, paragraphe 2, nouveau, de la loi précitée du 9 novembre 1990. Suite aux modifications introduites par l'amendement sous revue, ladite opposition formelle peut être levée.

Amendement 4

Suite à la modification de l'article 1.1.1-1, paragraphe 3, nouveau, l'opposition formelle pour insécurité juridique, formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 29 avril 2025, peut être levée.

Amendement 5

Suite à la suppression de l'article 1.1.1-2, paragraphe 1^{er}, nouveau, et aux modifications introduites par les amendements 1 et 2, les oppositions formelles sur le fondement de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution et pour insécurité juridique, formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 29 avril 2025, peuvent être levées.

Dans son avis précité du 29 avril 2025, le Conseil d'État s'était encore interrogé à quelles fins un extrait du registre maritime est délivré à « toute personne qui le requiert^o » et s'était opposé formellement à l'article 1.1.1-2, paragraphe 2, initial, pour contrariété aux articles 31 et 37 de la Constitution. Suite aux reformulations introduites par l'amendement sous revue, l'opposition formelle en question peut être levée.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la signification exacte de l'expression introductive « [n]onobstant le principe de publicité posé à l'alinéa 1^{er} ». Il recommande sa suppression.

Amendement 6

À l'article 1.1.1-4, paragraphe 3, alinéa 2, nouveau, la référence à l'article 1.1.1-7, alinéa 3, est à adapter, étant donné que suite aux modifications introduites par l'amendement 9, ledit article se compose désormais d'un alinéa unique.

Amendement 7

Par l'amendement sous avis, les auteurs ont modifié le libellé de l'article 1.1.1-5 nouveau de la loi précitée du 9 novembre 1990, de sorte que

le Conseil d'État est en mesure de lever ses trois oppositions formelles émises à l'égard de l'article en question.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate qu'à l'article 1.1.1-5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, phrase liminaire, les auteurs des amendements ont ajouté les mots « En cas de non-respect, ». Or, l'ajout en question, qui ne résulte pas d'une demande du Conseil d'État, rend la disposition en projet inintelligible. Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, l'omission dudit ajout.

Amendement 8

Les modifications introduites par l'amendement sous revue permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1.1.1-6, paragraphe 3, alinéa 2, nouveau, de la loi précitée du 9 novembre 1990.

À l'article 1.1.1-6, paragraphe 3, alinéa 3, nouveau, il convient de remplacer la référence à l'alinéa 1^{er} par une référence à l'alinéa 2, étant donné que l'amende en cause est prévue à cet alinéa.

Amendements 9 et 10

Sans observation.

Amendement 11

Suite à la reformulation de l'article 1.1.1-9, alinéa 3, nouveau, opérée par l'amendement sous revue, l'opposition formelle pour insécurité juridique, formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 29 avril 2025, peut être levée.

Amendement 12

Par l'amendement sous avis, les auteurs ont modifié le libellé de l'article 1.1.1-11 nouveau, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article en question.

Amendements 13 à 16

Sans observation.

Amendement 17

Dans son avis précité du 29 avril 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour contrariété à l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution à l'article 1.2.0-2, point 3°, nouveau de la loi précitée du 9 novembre 1990. Les modifications proposées par l'amendement sous revue permettent au Conseil d'État de lever l'opposition formelle en question.

Amendement 18

Sans observation.

Amendement 19

Dans son avis précité du 29 avril 2025, le Conseil d'État avait, dans le cadre de son examen de l'article 1.2.1-3 (devenu article 1.2.1-2), réitéré son opposition formelle pour contrariété aux articles 31 et 37 de la Constitution formulée à l'égard de l'article 1.1.1-2 que l'amendement 5 vise à modifier. Les modifications introduites par l'amendement sous avis permettent au Conseil d'État de lever ladite opposition formelle.

Amendement 20

Sans observation.

Amendement 21

Dans son avis précité du 29 avril 2025, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 1.2.2-8, paragraphe 2, point 4°, nouveau, de la loi précitée du 9 novembre 1990, qui prévoyait que les privilèges s'éteignent par la saisie du navire « pour infraction aux lois de douane, de police ou de sûreté » et avait soulevé les questions suivantes :

« Quelles formes de saisies pour infraction à la loi n'entrent pas dans le cadre de cette disposition ? Quelles sont les lois visées ? S'agit-il uniquement de lois nationales ou encore de lois étrangères ? »

Afin de donner suite à l'opposition formelle et aux interrogations du Conseil d'État précitées, l'amendement sous revue vise à remplacer le libellé initial de l'article 1.2.2-8, paragraphe 2, point 4°, par la formulation « par le prononcé par une autorité [publique] d'une confiscation du navire sur base d'une infraction aux lois de douane, de police ou de sûreté ». Le Conseil d'État constate que le libellé proposé comporte toujours la formulation « infraction aux lois de douane, de police ou de sûreté » critiquée par le Conseil d'État dans son avis précité du 29 avril 2025. À cela s'ajoute que la notion d'« autorité [publique] » n'apporte pas davantage de précision au libellé en projet. L'opposition formelle ne saurait dès lors être levée.

En abandonnant la notion de « saisie » plutôt rattachée au droit civil et en la remplaçant par celle de « confiscation », liée au droit pénal, les auteurs opèrent un changement de paradigme qui rattache ce cas d'extinction des privilèges à une condamnation pénale. Si telle est effectivement leur intention, il y a lieu d'écrire :

« 4° par la confiscation définitive du navire en conséquence d'une infraction. »

Amendement 22

Suite à la suppression de l'article 1.2.2-9, alinéa 4, nouveau, l'opposition formelle, formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 29 avril 2025, devient sans objet.

Amendement 23

Sans observation.

Amendement 24

Par l'amendement sous avis, les auteurs ont modifié l'article 10 de la loi en projet (devenu article 11), de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article en question.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État regrette la présentation des amendements sous revue dans la mesure où ceux-ci omettent de préciser de façon exacte par des phrases liminaires les amendements qu'il s'agit d'effectuer au projet de loi initial.

Observations générales

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou 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.

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Tribunal administratif ».

Le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le mot « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir.

Amendement 1

À l'article 2, à l'article 0.3.0-1, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, il convient de se référer au « ministre », étant donné qu'une forme abrégée pour désigner le membre du Gouvernement en question a été introduite auparavant dans le dispositif.

À l'alinéa 2, point 2°, il convient d'ajouter une espace entre l'indication « 2° » et les mots « les articles ».

Amendement 2

À l'article 3, à l'article 1.1.0-1, point 5°, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il est signalé que les subdivisions en points, sont caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Sous i, troisième phrase, il y a lieu de remplacer le point final pour un point-virgule.

Au point 8°, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer la virgule en trop avant les mots « tout engin ». À l'alinéa 4, points 1° à 3, il convient de se référer au seul « alinéa 1^{er} » et de supprimer les mots « du présent paragraphe ». À l'alinéa 6, deuxième phrase, il faut accorder le mot « applicable » au pluriel.

Amendement 4

À l'article 3, à l'article 1.1.1-1, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, le trait d'union précédant le mot « Peuvent » est à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, les tirets sont à remplacer par des lettres alphabétiques minuscules suivies d'une parenthèse fermante.

Au paragraphe 2, il convient d'écrire le mot « Membre » avec une lettre initiale minuscule, ceci à deux reprises.

Amendement 6

À l'article 3, à l'article 1.1.1-4, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 1^o, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, le deux-points est à maintenir. À l'alinéa 2, il y a lieu d'ajouter une virgule avant les mots « lettre b) ».

Amendement 7

À l'article 3, à l'article 1.1.1-5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, le deux-points *in fine* est à remplacer par un point final.

Au paragraphe 2, point 5^o, il est signalé qu'aux énumérations, chaque élément commence par une minuscule.

Au paragraphe 3, alinéa 3, le mot « visé » est à accorder au genre féminin dans la mesure où il se rapporte au mot « amende ».

Amendement 8

À l'article 3, à l'article 1.1.1-6, paragraphe 3, alinéa 3, dans sa teneur amendée, le mot « visé » est à supprimer.

Amendement 9

À l'article 3, à l'article 1.1.1-7, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter une virgule à la suite des mots « et après analyse ».

Amendement 10

À l'article 3, à l'article 1.1.1-8, paragraphe 4, première phrase, dans sa teneur amendée, il faut écrire « n'~~auront~~ pas pu être communiqués ».

Amendement 12

À l'article 3, à l'article 1.1.1-11, alinéa 3, première phrase, dans sa teneur amendée, la virgule après les mots « de ce document » est à supprimer.

À l'alinéa 5, le mot « visé » est à supprimer.

Amendement 13

À l'article 3, à l'article 1.1.1-13, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter une virgule à la suite des mots « et après analyse ».

Amendement 14

À l'article 3, à l'article 1.1.1-14, paragraphe 1^{er}, point 6°, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter un exposant « ° » à la suite des chiffres « 2 » et « 4 ».

Amendement 17

À l'article 3, à l'article 1.2.0-2, point 2°, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « est tenu » et non « sont tenus ».

Amendement 19

À l'article 3, à l'indication de l'article 1.2.1-2, la forme abrégée « Art » est à faire suivre d'un point.

Amendement 21

À l'article 3, à l'article 1.2.2-8, paragraphe 2, point 4°, dans sa teneur amendée, il faut écrire « par une autorité publique ».

Amendement 22

À l'article 3, à l'article 1.2.2-9, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il faut supprimer la virgule précédant les mots « est applicable ».

Amendement 23

À l'article 9, points 1°, lettre a), et 2°, dans sa teneur amendée, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au point 2°, phrase liminaire, le mot « Le » est à rédiger avec une lettre initiale minuscule.

Au point 2°, la subdivision en lettres alphabétiques minuscules est à maintenir. En ce qui concerne la première modification, les mots à ajouter sont à insérer entre les mots « ont le droit ~~de~~ » et les mots « d'interdire le départ ». À la deuxième modification, il est signalé que l'article 2.0.0-11, paragraphe 2, de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois, est composé d'un seul alinéa et que la modification envisagée concerne la lettre c), deuxième phrase. Par ailleurs, il convient de supprimer le point final après les mots « paragraphe 3 ».

Les deuxième guillemets fermants figurant *in fine* sont à supprimer

Amendement 24

À l'article 11, première phrase, dans sa teneur amendée, le point final est à maintenir. À la deuxième phrase, il faut écrire « qu'il aura effectuées jusqu'à la veille ».

Texte coordonné

À l'article 5, et suite au remplacement de l'article 2.0.0-2 dans son intégralité, tel que demandé par le Conseil d'État dans son avis du 29 avril 2025, les observations suivantes d'ordre rédactionnel sont formulées. Aux paragraphes 1^{er}, première phrase, 2 et 3, première phrase, il convient d'écrire « Commissariat aux affaires maritimes ». Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après l'intitulé. Partant, il convient de se référer au « règlement (CE) n° 391/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires, tel que modifié ». En outre, il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations ou de mettre des mots ou des références entre parenthèses dans le dispositif. Enfin, il convient de supprimer l'article défini « l' » au sein de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire, étant donné que celui-ci n'en fait pas partie. Partant, il convient d'écrire « , ci-après « organisme agréé », » et « , ci-après « organisme habilité » ».

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux lui soumis, le Conseil d'État s'est rendu compte de différences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. À titre d'exemple, à l'article 3, à l'article 1.1.1-1, différents modes d'énumération sont employés, la ponctuation diffère et des dispositions supprimées par voie d'amendement sont maintenues.

Dans le même ordre d'idées, plusieurs erreurs d'orthographe et de ponctuation se sont glissées dans le texte coordonné, de sorte que le texte est à revoir dans ce sens.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 juillet 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes