

N° 5955

Session ordinaire 2008-2009

Projet de loi relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale et modifiant : - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; - la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives

Dépôt (Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre d'Etat): 11.11.2008

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission juridique
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 12 novembre 2008

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke with a small vertical mark at the end.

PROJET DE LOI**relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte
et à la Loterie Nationale****et modifiant :**

- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et la Loterie Nationale occupent depuis leur création en 1944 respectivement 1945 un rôle de premier ordre dans l'organisation de la solidarité au Grand-Duché de Luxembourg. L'objectif initial de l'Œuvre, de venir en aide aux victimes de la Seconde Guerre mondiale, a depuis été complété par de nouvelles missions dans l'intérêt général identifiées au cours des décennies par son conseil d'administration. La traditionnelle Loterie Nationale consistant en un tirage mensuel a été supplantée par les billets à grattage et, plus récemment, des loteries d'envergure européenne. Le cadre légal et réglementaire dans lequel évoluent tant l'Œuvre que la Loterie Nationale est par contre resté largement inchangé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

À l'origine de l'initiative d'une refonte des textes légaux encadrant l'Œuvre et la Loterie Nationale se trouve l'Œuvre elle-même. Les réflexions de son comité de gérance portaient en particulier sur deux aspects.

Le premier concernait le conflit potentiel entre deux missions attribuées à l'Œuvre par les « arrêtés-loi » de 1944 et 1945, en l'occurrence celle d'opérateur de jeux de loterie et celle de régulateur du marché luxembourgeois des loteries.

Le second aspect visait la définition des missions de l'Œuvre. La mission initiale, de venir en aide aux victimes de la guerre 1940-1945, n'est aujourd'hui, par la force des choses, plus qu'une activité marginale. La mission de dispensateur de fonds aux œuvres caritatives, culturelles, sportives et autres n'est en même temps que sommairement définie dans les arrêtés précités de 1944 et 1945. En même temps émergent de nouveaux besoins et de nouveaux acteurs qui devraient pouvoir entrer dans le champ d'action de l'Œuvre.

À ces deux réflexions s'est ajoutée la question de la conjugaison des dispositions de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto avec les activités de la Loterie Nationale, à partir du moment où cette dernière a élargi la gamme des jeux offerts et où elle a, par ailleurs, repris le rôle de mandataire à Luxembourg d'un opérateur de loto allemand.

Historique

L'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte a été créée par l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944 daté « Londres, Noël 1944 ». Sa mission principale était « de venir en aide aux Luxembourgeois victimes de la guerre dans tous les cas où une aide suffisante de la part des pouvoirs publics n'est pas encore organisée ou n'est pas indiquée ». Son financement devait se fonder d'une part sur l'acceptation de dons et legs et d'autre part sur l'organisation de loteries, quêtes et ventes ainsi que de manifestations artistiques et

littéraires. Le 23 janvier 1945, jour de la fête nationale, une première souscription fut organisée. Une seconde quête fut ouverte en vue du retour de l'exile de la Grande-Duchesse Charlotte dans la ville libérée de Luxembourg, le 14 avril 1945.

Le financement des actions caritatives de l'Œuvre obtint finalement en juillet 1945 une assise durable. « Dans un but de coordination et pour assurer une prise en considération équitable de tous les organismes intéressés », il fut décidé par l'arrêté grand-ducal du 13 juillet 1945 de créer une Loterie Nationale remplaçant les différentes loteries jusqu'alors organisées par les bureaux de bienfaisance et certaines œuvres philanthropiques. L'organisation de la nouvelle Loterie Nationale, dépourvue d'une personnalité juridique propre, fut confiée à l'Œuvre. L'article 4 précisa que « tant que durera la Loterie Nationale aucune autre loterie publique ne sera autorisée que sur avis conforme de l'Œuvre Nationale de Secours ».

La forme de la Loterie Nationale a évolué avec le temps. Les tirages traditionnels à un rythme mensuel introduits en 1945 sont complétés à partir de 1985 par des produits de loterie instantanée de type jeu de grattage. La loterie traditionnelle sur base de billets numérotés a été abandonnée en 1997. L'année 2002 a vu le lancement de la loterie électronique Zubito. La Loterie Nationale participe en outre depuis 2004 à la loterie à tirage européenne Euro Millions et est devenue début 2006 le mandataire à Luxembourg du loto allemand. Cette offre a été complétée en 2007 par le lancement d'une plate-forme Internet sur le site www.loterie.lu.

Le produit net de la Loterie Nationale est partagé depuis 1945 entre d'une part l'Œuvre et d'autre part les bureaux de bienfaisance ainsi que les œuvres philanthropiques du pays. Le Fonds National de Solidarité est venu compléter, à hauteur d'un sixième du produit net, la liste des bénéficiaires à partir de 1961.

Les principaux bénéficiaires de la Loterie Nationale sont aujourd'hui l'Œuvre (à hauteur de 30/72^e du produit net), les offices sociaux des communes (15/72^e), le Fonds National de Solidarité (12/72^e) ainsi que la Croix-Rouge, la Fondation Caritas et la Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales (chacune à hauteur de 5/72^e). De ces bénéficiaires, seuls les offices sociaux des communes et le Fonds National de Solidarité sont désignés nommément dans les textes légaux et réglementaires encadrant la Loterie Nationale. En 2007, la Loterie Nationale a réalisé un chiffre d'affaires de 101,2 millions d'euros et un résultat net de 16,2 millions d'euros, entièrement distribué à ses bénéficiaires.

La part dans le produit de la Loterie Nationale qui revient à l'Œuvre est octroyée par celle-ci sous forme de subsides à des organismes œuvrant dans l'intérêt général. Les projets bénéficiaires sont déterminés sur base de dossiers par le conseil d'administration de l'Œuvre. En 2007, l'Œuvre a alloué des subventions à hauteur de 2,2 millions d'euros.

L'Œuvre bénéficie en outre depuis 1983 d'un prélèvement à son profit d'un certain pourcentage sur les mises au jeu du loto « 6 aus 49 » et des loteries « Spiel 77 » et « Super 6 ». Ces recettes sont distribuées sur initiative de l'Œuvre à part égales entre le Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois, le Fonds Culturel National et le Fonds National de Solidarité.

Objet de la loi

Le présent projet de loi clarifie tant le statut que les missions de l'Œuvre afin de lui permettre, sans remettre en cause ses attributions traditionnelles, de répondre à de nouveaux défis. Les dispositions relatives à la Loterie Nationale sont notamment complétées dans la perspective de la nécessaire lutte contre la dépendance au jeu.

Le projet de loi confirme le statut de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte en tant qu'établissement public soumis à la tutelle du Premier Ministre, Ministre d'État. Les dispositions relatives aux organes de l'Œuvre, à la tutelle et à la tenue des comptes sont complétées au regard des lignes directrices gouvernementales en matière d'établissements publics afin d'assurer une gouvernance rigoureuse dans la transparence requise.

Les missions et moyens d'action de l'Œuvre sont actualisés et complétés afin de permettre à l'Œuvre de maintenir un champ d'action large tout en lui assurant de nouveaux outils permettant d'identifier d'éventuels nouveaux besoins d'intérêt général. Le conseil d'administration continue en même temps à disposer d'une large marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ces moyens d'action.

La continuité avec les attributions et le fonctionnement actuels de l'Œuvre a par contre été abandonnée en ce qui concerne la compétence de régulateur du marché luxembourgeois des loteries accordée à l'Œuvre. Le règlement grand-ducal du 26 août 2005 l'avait déjà relativisée en remplaçant l'« avis conforme » de l'Œuvre pour toute autorisation d'une loterie publique dont la valeur des billets à émettre dépasserait un certain seuil par un simple avis consultatif. Eu égard au droit de la concurrence et à l'évolution du droit communautaire, il ne paraît plus concevable de continuer à faire intervenir un opérateur établi dans la décision d'autoriser ou non une nouvelle loterie. L'abandon de ces attributions rejoint les réflexions de l'Œuvre elle-même, qui estimait qu'elles comportaient le risque de porter préjudice à sa mission d'opérateur de loteries dans l'intérêt général.

Sur le plan fiscal, il est précisé que la Loterie Nationale en tant qu'opérateur de jeux est exempte de la taxe sur le loto tout en y restant soumise en tant que mandataire à Luxembourg d'autres opérateurs de jeux.

Enfin, les dispositions relatives à la Loterie Nationale sont complétées par des obligations de transparence et de soutien de la lutte contre la dépendance aux jeux de hasard.

Abrogation de la loi modifiée du 15 février 1882 sur les loteries

Afin de simplifier le cadre légal des jeux de hasard, le projet de loi prévoit d'intégrer les principes et objectifs poursuivis par la loi modifiée du 15 février 1882 sur les loteries dans la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives. Les dispositions relatives aux loteries sont en même temps clarifiées par des adaptations de fond et de forme.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. – Statut de l'Œuvre

(1) L'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte, ci-après désignée « l'Œuvre », est un établissement public possédant la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière.

(2) L'Œuvre est placée sous la tutelle du Premier Ministre, Ministre d'État.

Art. 2. – Missions

(1) L'Œuvre a pour missions :

1. de venir en aide aux Luxembourgeois victimes de la guerre 1940-1945 ;
2. de soutenir des organismes œuvrant dans le domaine social en vue de réaliser les objectifs que ces organismes se sont fixés dans leurs statuts ;
3. de soutenir des organismes œuvrant au niveau national dans les domaines de la culture, du sport et de la protection de l'environnement ;
4. de participer aux dépenses des offices sociaux communaux et du Fonds national de solidarité dans les limites à préciser par règlement grand-ducal ;
5. d'organiser et de gérer la Loterie Nationale.

(2) En vue de réaliser ses missions, l'Œuvre peut :

1. octroyer des subsides, prix, récompenses et autres soutiens financiers ;
2. lancer des appels à projets ;
3. promouvoir des études, recherches et autres activités scientifiques ;
4. créer d'autres sociétés, organismes, fondations, associations ou groupements ou participer à de telles entités ;

Art. 3. – Méthodes de gestion

(1) L'Œuvre est gérée dans les formes et selon les méthodes du droit privé.

(2) Les relations entre l'Œuvre et son personnel sont régies par des contrats de droit privé.

Art. 4. – Conseil d'administration

(1) L'Œuvre est administrée et gérée par un conseil d'administration de huit membres au moins et de vingt membres au maximum, dont un président, un vice-président et un secrétaire général. Ils sont nommés et révoqués par le Premier Ministre, Ministre d'État pour un terme de cinq ans renouvelable.

Ne peuvent devenir membres du conseil d'administration le ou les fonctionnaires qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler l'Œuvre ou qui, en vertu des pouvoirs leur délégués, approuvent des actes administratifs de l'Œuvre ou signent des ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'État en faveur de l'Œuvre.

La fonction d'administrateur est honorifique et ne donne droit à aucune rémunération.

(2) Le conseil d'administration délibère valablement si la majorité des membres sont présents ou représentés. Tout membre empêché ou absent peut donner par écrit, à un autre membre du conseil, délégation pour le représenter aux réunions du conseil et y voter en son lieu et place. Aucun délégué ne peut représenter plus d'un membre du conseil.

Les résolutions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage des voix celle du président est prépondérante.

(3) Il appartient notamment au conseil d'administration :

1. d'établir le budget et d'arrêter les comptes annuels ;
2. de statuer au sujet des aides à accorder en vertu de l'article 2 ;
3. de statuer sur l'acceptation des dons et des legs ;
4. d'engager et de congédier le personnel de l'Œuvre ;
5. d'arrêter un règlement d'ordre intérieur en vue de l'organisation interne de l'Œuvre, y compris les attributions du personnel ;
6. de statuer sur le placement de la fortune de l'Œuvre ;
7. de statuer sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et sur la constitution de charges sur ces immeubles ;
8. de statuer sur la création d'autres sociétés, organismes, fondations, associations ou groupements ou la participation à de telles entités ;
9. de statuer sur les produits développés et distribués par la Loterie Nationale.

(4) Le conseil d'administration peut nommer en son sein un bureau exécutif auquel il peut déléguer la gestion courante de l'Œuvre.

(5) L'Œuvre est représentée dans les actes publics ou sous seing privé par son président ou le membre du conseil par lui désigné.

Art. 5. – Tutelle

Dans le cadre de la tutelle que le Premier Ministre, Ministre d'État exerce sur l'Œuvre, le conseil d'administration soumet les points suivants à son approbation :

1. la politique générale de l'Œuvre ;
2. le budget et les comptes annuels ;
3. les acquisitions et ventes d'immeubles ;
4. la création d'autres sociétés, organismes, fondations, associations ou groupements ou la participation à de telles entités ;
5. l'acceptation de dons et de legs dont la valeur excède le montant de 25.000 euros, l'article 910 du Code civil n'étant pas applicable ;
6. les emprunts et les garanties ;
7. l'organigramme, la grille des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération du personnel ;
8. la désignation d'un réviseur d'entreprises.

Art. 6. – Moyens financiers

Pour faire face à ses engagements, l'Œuvre dispose des moyens financiers suivants :

1. les ressources provenant de la Loterie Nationale ;
2. les dons et legs ;
3. les subsides et subventions ;
4. les prélèvements sur toutes sortes de loteries et de paris relatifs aux épreuves sportives au profit de l'Œuvre fixés par le ministre ayant la réglementation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives dans ses attributions ;
5. les revenus propres ;
6. les revenus divers.

Art. 7. – Tenue des comptes

(1) Les comptes de l'Œuvre sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice comptable coïncide avec l'année civile. À la clôture de chaque exercice, le conseil d'administration établit un projet de bilan et un projet de compte de profits et pertes.

(2) La Loterie Nationale tient des comptes distincts selon les mêmes principes et modalités.

(3) Un réviseur d'entreprises est chargé de contrôler les comptes de l'Œuvre et la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables. Le réviseur d'entreprises doit remplir les conditions requises par la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises. Son mandat est d'une durée de trois ans renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'Œuvre. Il remet son rapport au conseil d'administration pour le quinze avril. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

(4) Pour le quinze mai au plus tard, le conseil d'administration présente les comptes de fin d'exercice, accompagnés d'un rapport circonstancié sur la situation et le fonctionnement de

l'établissement ainsi que du rapport du réviseur d'entreprises, au Premier Ministre, Ministre d'État, qui est appelé à décider sur la décharge à donner au conseil d'administration de l'Œuvre. La décharge est acquise de plein droit si le Premier Ministre, Ministre d'État n'a pas pris de décision dans un délai de deux mois.

(5) L'Œuvre dépose ses comptes annuels auprès du registre de commerce et des sociétés dans le mois de l'obtention de la décharge.

Art. 8. – Dispositions fiscales

(1) L'Œuvre est affranchie de tous impôts et taxes au profit de l'État et des communes, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée et des taxes rémunératoires. Cependant, la taxe sur le loto est due au cas où l'Œuvre agit en tant que mandataire pour un tiers organisateur.

(2) Les actes passés au nom et en faveur de l'Œuvre sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque ou de succession, sauf le salaire des formalités hypothécaires.

(3) Les dons en espèces faits à l'Œuvre sont déductibles comme dépenses spéciales conformément à l'article 109 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. À cet effet, à l'article 112, alinéa 1er, numéro 1 de la loi précitée, sont ajoutés les termes « Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte ».

Art. 9. – Loterie Nationale

(1) L'organisation de la Loterie Nationale est confiée à l'Œuvre.

La Loterie Nationale :

1. organise, selon des méthodes commerciales, toutes formes de loteries et de paris relatifs aux épreuves sportives en conformité avec la législation applicable ;
2. opère un réseau commercial de distribution de produits de toute forme de loteries et de paris relatifs aux épreuves sportives, y compris par recours aux outils de la société de l'information.

(2) Parallèlement au développement de méthodes commerciales visant à promouvoir les loteries et paris relatifs aux épreuves sportives dont elle assure l'organisation ou la commercialisation, la Loterie Nationale veille :

1. à informer clairement le public des chances réelles de gain pour chaque type de produit proposé ;
2. à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu ;
3. à collaborer avec les autorités compétentes et les diverses associations œuvrant dans le secteur à une politique active et coordonnée de prévention et d'assistance en matière de dépendance au jeu.

Art. 10. – Dispositions modificatives de la loi modifiée du 20 avril 1977

La loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives est modifiée comme suit :

1) Il est ajouté à l'article 1^{er} un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Ne tombent pas dans le champ d'application de la présente loi :

- a) les loteries, jeux-concours et tombolas publicitaires visés à l'article 21 de la loi du 30 juillet 2002 réglementant certaines pratiques commerciales, sanctionnant la concurrence déloyale et transposant la directive 97/55/CE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 84/550/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative, et
- b) les loteries et paris relatifs aux épreuves sportives organisés par la Loterie Nationale. »

2) L'intitulé de la section I est remplacé comme suit :

« I.- Des loteries »

3) L'article 2 est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Par dérogation à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, les loteries et tombolas destinées entièrement ou partiellement à un but d'intérêt général à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique peuvent être autorisées :

- (a) par le collège des bourgmestre et échevins de la commune du principal lieu de l'émission des billets, lorsque la valeur des billets à émettre est inférieure ou égale à 12.500 euros, ou
- (b) par le ministre ayant les jeux de hasard dans ses attributions, si la valeur des billets à émettre dépasse la somme de 12.500 euros.

(2) Dans l'intérêt de la protection des participants, le ministre et le collège des bourgmestre et échevins peuvent assortir leurs autorisations visées au paragraphe (1) des conditions nécessaires relatives à l'organisation, aux opérations de tirage et au contrôle des loteries autorisées.

(3) Par dérogation aux articles 14 à 17, les contrevenants au présent article seront punis, selon les cas, des peines prévues par les articles 302 et 303 du code pénal. »

4) Au liminaire de l'article 6, les mots « et sur avis de la Commission de Travail de la Chambre des Députés » sont supprimés.

Art. 11. – Dispositions abrogatoires

Sont abrogés :

- l'arrêté grand-ducal modifié du 25 décembre 1944 portant création d'une Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte ;
- l'arrêté grand-ducal modifié du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale, et
- la loi modifiée du 15 février 1882 sur les loteries.

Art. 12. – Intitulé abrégé

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: «Loi du XXXX relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale.»

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}. –

L'Œuvre a été créée par l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944 portant création d'une Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte. Cet arrêté, à l'instar de celui du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale, fait partie des arrêtés dits « arrêté-loi » pris au cours et au lendemain de l'occupation du territoire luxembourgeois pendant la Seconde Guerre mondiale sur base de l'habilitation extraordinaire définie par les lois du 28 septembre 1938 et du 29 août 1939 portant extension de la compétence du pouvoir exécutif. Le maintien en vigueur des arrêtés grand-ducaux du 25 décembre 1944 et du 13 juillet 1945 a été assuré par l'article 3 de la loi du 27 février 1946 concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement.

La notion d'établissement public n'est pas expressément utilisée dans l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944. Personne morale de droit public, l'Œuvre n'en est pas moins à considérer depuis sa création comme ayant la qualité d'établissement public. Sa personnalité juridique ainsi que son autonomie financière sont maintenues. La tutelle continuera à être assurée par le Premier Ministre, Ministre d'État.

Ad article 2. –

L'article maintient la mission initiale de l'Œuvre. L'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944 retenait que l'Œuvre « a pour objet de venir en aide aux Luxembourgeois victimes de la guerre dans tous les cas où une aide suffisante de la part des pouvoirs publics n'est pas encore organisée ou n'est pas indiquée ». La référence à l'organisation de l'aide par les pouvoirs publics n'a plus été jugée opportune plus de soixante ans après la fin de la guerre, sans pour autant remettre en cause la politique de soutien définie par l'Œuvre depuis sa création.

L'action de l'Œuvre s'est au cours des décennies élargie au soutien d'organismes œuvrant dans l'intérêt général. L'arrêté grand-ducal modifié du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale charge en outre l'Œuvre, en tant qu'organisateur de la Loterie Nationale, de distribuer une part du produit net de la loterie « entre les bureaux de bienfaisance communaux et les œuvres philanthropiques du pays » et attribue une part définie par règlement grand-ducal au Fonds National de Solidarité.

L'article différencie les organismes pouvant être soutenus par l'Œuvre en fonction de leur champ d'activité et leur statut sans pour autant remettre en cause la politique de soutien actuelle de l'Œuvre.

Les organismes œuvrant dans le domaine social sont tous éligibles en fonction des critères à déterminer par le conseil d'administration de l'Œuvre. Les organismes œuvrant dans les domaines de la culture, du sport et de la protection de l'environnement ne le sont que sous condition d'œuvrer au niveau national. L'identification des organismes et projets à soutenir le cas échéant revient au conseil d'administration dans le cadre de l'autonomie financière de l'Œuvre.

La participation par l'Œuvre aux dépenses des organismes de droit public que sont les offices sociaux communaux et le Fonds National de Solidarité sera par contre fixée par règlement grand-ducal. Tant les offices sociaux communaux que le Fonds National de Solidarité sont nommément identifiés dans l'ancien cadre légal, la quote-part du Fonds étant fixée depuis 1961 par règlement grand-ducal.

L'Œuvre reste chargée de l'organisation de la Loterie Nationale, tel que cela fut prévu par l'arrêté grand-ducal du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale. La Loterie Nationale ne nécessite dès lors pas de personnalité juridique distincte.

L'article précise et élargit en outre les moyens d'action de l'Œuvre pouvant être mis en œuvre par le conseil d'administration dans le cadre de l'autonomie financière de l'Œuvre. Elle agissait jusqu'ici surtout par l'octroi de subsides. L'article lui permet de diversifier ses formes d'intervention ainsi que d'identifier d'éventuels nouveaux besoins par la réalisation d'études.

Ad article 3. –

L'article précise les méthodes de gestion et le statut du personnel de l'Œuvre, confirmant sur ces points le fonctionnement actuel de l'Œuvre.

Ad article 4. –

L'article organise la composition, le fonctionnement et les compétences du conseil d'administration en s'inspirant de son fonctionnement actuel et de l'organisation usuelle d'établissements publics de création récente.

Ad article 5. –

L'article organise la tutelle du Premier Ministre, Ministre d'État sur l'Œuvre en s'inspirant de son fonctionnement actuel et de l'organisation usuelle d'établissements publics de création récente.

L'exercice de la tutelle en matière d'acceptation de dons et de legs est, par un souci de simplification administrative, limité aux libéralités dont la valeur excède le montant de 25 000 euros. L'article 910 du Code civil, prévoyant pour les dispositions entre vifs ou par testament au profit de l'Etat et des autres personnes morales de droit public le principe d'une autorisation par arrêté grand-ducal, n'est dès lors pas applicable à l'Œuvre.

Ad article 6. –

La ressource financière principale de l'Œuvre est traditionnellement constituée par le produit net de la Loterie Nationale. L'Œuvre est en outre autorisée depuis ses origines à accepter des dons et legs. Le ministre ayant la réglementation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives dans ses compétences a fixé par le passé, lors de l'agrément de nouveaux jeux, des prélèvements au profit de l'Œuvre sur les mises à ces jeux pour être affectés à des fins d'utilité publique. L'Œuvre continue à bénéficier de tels prélèvements. Les revenus propres de l'Œuvre sont en premier lieu constitués de revenus de capitaux sur réserves.

Ad article 7. –

L'article instaure pour l'Œuvre le principe de la comptabilité commerciale soumise au contrôle d'un réviseur d'entreprises dans le cadre de la tutelle du Premier Ministre, Ministre d'État en s'inspirant du fonctionnement actuel de l'Œuvre et de l'organisation usuelle d'établissements publics de création récente.

Afin de pouvoir distinguer les activités commerciales et produits de la Loterie Nationale de l'activité dans l'intérêt général de l'Œuvre, la pratique actuelle de la tenue de comptes distincts est maintenue.

L'Œuvre et la Loterie Nationale ne bénéficiant en principe pas de fonds publics mais opérant avec les mises de jeu de particuliers, une exigence de transparence particulière prévoit le dépôt des comptes annuels au registre de commerce et des sociétés, les rendant ainsi accessibles au public.

Ad article 8. –

L'Œuvre est, à l'instar d'autres établissements publics, affranchie de tous impôts et taxes au profit de l'État et des communes à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires. Cette disposition, couvrant en principe aussi la taxe sur le loto, se justifie en particulier par les missions d'intérêt général de l'Œuvre.

La Loterie Nationale ne développe cependant pas seulement ses propres produits de jeu, dont le produit net lui revient, mais commercialise à travers son réseau de distribution aussi des jeux d'autres opérateurs, à l'exemple du jeu de loto « 6 aus 49 », sur base de commissions de vente. L'article précise à cet égard qu'à la différence des produits de loteries et de paris développés par la Loterie Nationale elle-même, les mises aux jeux d'autres organisateurs restent soumises à la taxe sur le loto telle qu'introduite par la loi du 30 juillet 1983.

En ce qui concerne la TVA, il y a lieu de rappeler que les livraisons de biens et les prestations de services effectuées par les organisateurs de tombolas et de loteries autorisées, lorsque le produit de ces tombolas et loteries est utilisé à des fins d'intérêt collectif ou général, sont exonérées de la TVA en application de l'article 44 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

L'Œuvre est dorénavant reprise parmi les organismes dont les dons en espèces à leur profit sont déductibles du revenu imposable à titre de dépenses spéciales. L'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifié en conséquence.

Ad article 9. –

L'article réaffirme la continuation de la Loterie Nationale, instaurée à l'origine par l'arrêté grand-ducal du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale. Il confirme en outre l'Œuvre en tant qu'opérateur de la Loterie Nationale.

Compte tenu du risque de développement d'une dépendance au jeu par les destinataires des produits de la Loterie Nationale, l'article impose un certain nombre de nouvelles obligations à l'opérateur en la matière, nonobstant le fait que la Loterie Nationale s'est dotée de sa propre initiative depuis de longues années d'un code d'éthique et de déontologie en matière de jeu responsable.

Ad article 10. –

De façon générale, l'article sous examen vise à simplifier le cadre légal des jeux de hasard en intégrant les principes et les objectifs poursuivis par la loi modifiée du 15 février 1882 sur les loteries dans la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, tout en procédant à certaines clarifications et adaptations, de fond et de forme.

Le point 1) de cet article vise à clarifier deux questions qui ont surgi parfois dans le passé concernant l'articulation de la loi de 1977 précitée avec les dispositions visées aux points a) et b) du texte proposé.

Le point a) du futur alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi de 1977 vise tout d'abord à exclure de façon claire et certaine les loteries, jeux-concours et tombolas publicitaires visés par l'article 21 de la loi du 30 juillet 2002 du champ d'application de la loi de 1977, étant donné qu'ils ne peuvent être considérés comme de jeux de hasard au sens de la loi de 1977. Le renvoi opéré par la loi de 1977 à la loi de 2002 vise par ailleurs à assurer une meilleure lisibilité de la législation en cette matière.

Le point b) propose d'exclure du champ d'application de la loi de 1977 les jeux organisés par la Loterie Nationale alors qu'il y a eu dans le passé des interprétations divergentes à ce sujet.

Etant donné que ces jeux seront d'ores et déjà soumis à la surveillance et au contrôle du futur conseil d'administration de l'Œuvre et du Premier Ministre, Ministre d'État, en sa qualité de ministre de tutelle, cette disposition a paru indiquée afin d'éviter l'octroi d'une autorisation supplémentaire par le ministre de la Justice.

Le point 2) de cet article ne fait qu'adapter l'intitulé de la section I de la loi de 1977 en raison de la modification de son article 2 et ne requiert pas d'autres observations.

Le point 3) propose d'intégrer les principes et objectifs poursuivis par la loi modifiée du 15 février 1882 sur les loteries dans la loi modifiée du 20 avril 1977 précitée, tout en procédant à certaines clarifications et adaptations terminologiques.

Au liminaire du futur article 2 paragraphe (1) de la loi de 1977, il est tout d'abord proposé de moderniser la formulation décrivant les buts pour lesquels des loteries peuvent être autorisées, en s'inspirant des articles 26-2 et 27 alinéa 2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

Par ailleurs, il est proposé de tenir compte également du fait que, de nos jours, les loteries et tombolas destinées exclusivement à un but philanthropique ou à un but lucratif se font rares et sont de plus en plus à caractère mixte. La formulation vise à permettre soit des loteries à caractère exclusivement philanthropiques, soit à caractère mixte – lucratif et philanthropique – tandis que les loteries à caractère exclusivement lucratif restent prohibées et ne peuvent être autorisées.

Il est encore proposé de remplacer la formulation « Sont considérées comme autorisées légalement... » du point 1 de l'article 1^{er} de la loi de 1882 par une formulation exprimant plus clairement qu'une autorisation doit être délivrée à chaque fois, alors que la formulation de la loi de 1882 a parfois fait croire à une autorisation légale de plein droit.

Enfin, les tombolas – qui ne sont en fait rien d'autre que des loteries permettant de gagner des objets, et non pas une somme d'argent – tomberont dorénavant également dans le champ d'application de la loi de 1977. Même si le terme lui-même fait penser plutôt à des objets d'une valeur modeste, il a été considéré opportun de soumettre les tombolas à la loi de 1977, étant donné que de plus en plus de jeux permettent de gagner des objets d'une grande valeur, comme par exemple des voitures.

Les points (a) et (b) de cette disposition reprennent le texte des deux tirets du premier point de l'article 1^{er} de la loi de 1882, tout en adaptant les montants y prévus.

Le paragraphe (2) de l'article 2 proposé représente une nouvelle disposition et vise à permettre aux autorités nationale et communale compétentes d'assortir leurs autorisations de certaines conditions dans le but de protéger les participants aux loteries et tombolas, comme par exemple le nombre et les prix maxima des billets, les formalités sur la vérification du tirage à effectuer en présence ou à soumettre a posteriori pour contrôle à une personne déterminée, le pourcentage de la mise à redistribuer aux joueurs en tant que gains, etc.

Au vu de la grande diversité des loteries et tombolas susceptibles d'être autorisées, il a été jugé opportun de ne pas détailler plus amplement cette disposition, afin de couvrir un maximum d'hypothèses.

Le paragraphe (3) du futur article 2 proposé reprend l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi de 1882, tout en précisant qu'il ne s'applique qu'aux contrevenants aux loteries et tombolas visées par le futur article 2. Il a en effet été jugé plus indiqué de faire appliquer aux infractions de loteries et de tombolas plutôt les sanctions pénales prévues par les articles 302 et 303 du Code pénal que celles prévues par les articles 14 à 17 de la loi de 1977, alors que les premières conviennent mieux en la matière.

Le point 4) de cet article vise à simplifier la procédure d'adoption du règlement grand-ducal d'exécution relatif à la nature, aux modalités, à l'organisation et à la police des jeux dans les casinos.

Jusqu'à présent, ce règlement grand-ducal d'exécution ainsi que ses modifications successives ont fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et d'un avis de la Commission de Travail de la Chambre des Députés, c.à d. – dans la terminologie d'aujourd'hui – de la Conférence des Présidents.

Or, cela revient à dire que les modalités d'exécution des jeux dans les casinos étaient en fait soumises à un « triple contrôle » alors que :

- ces modalités devaient être conformes à la politique poursuivie en matière de jeux de hasard par le ministre de la Justice pour être proposées par ce dernier en vue de leur intégration au règlement grand-ducal en question ;
- le Conseil d'Etat a procédé à un contrôle en la matière par le biais de son avis ; à noter dans ce contexte que la formulation « ...règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat... » a toujours été interprétée en ce sens que la procédure d'urgence ne pouvait être appliquée en la matière ;
- la Conférence des Présidents a émis son avis en la matière.

Toutefois, il s'est avéré au cours des dernières années que ce « triple contrôle » est une procédure qui n'est plus adaptée aux exigences actuelles en la matière. Tout d'abord faut-il souligner que les modifications successives de ce règlement d'exécution ont montré qu'il n'y avait pas de velléités de la part des exploitants du casino d'introduire des jeux inappropriés.

Par ailleurs, il a été constaté que cette procédure est relativement longue et lourde tant par rapport au contenu des règlements à adopter, toujours de nature simplement technique, que par rapport aux délais dans lesquels il fallait les adopter. En ce matière, il y a en effet toujours une certaine urgence alors qu'il s'agit, pour le seul casino existant au Luxembourg, d'adapter dans les meilleurs délais ses conditions de jeu à celles pratiquées par les casinos situés de l'autre côté de la frontière, mais à proximité.

Ad article 11. –

Cet article ne vise qu'à abroger les dispositions légales destinées à être remplacées par le projet de loi sous examen et ne requiert pas d'autres observations.

Tout au plus peut-il être précisé que les arrêtés grand-ducaux visés aux points 1) et 2) de cet article peuvent être abrogés par une loi alors qu'ils avaient été pris à l'époque sur base de « lois habilitantes », à savoir les lois des 28 septembre 1938 et 29 août 1939 portant extension du pouvoir exécutif de sorte qu'il appartient exclusivement au pouvoir législatif de les abroger¹.

Ad article 12. –

Sans commentaire.

¹ Voir par exemple Marc BESCH, « Traité de légistique formelle », paragraphe (292), page 126, Publications du Conseil d'Etat, 2005.

PROJET DE LOI
relative à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte
et à la Loterie Nationale

Fiche financière

concernant les coûts engendrés par le projet de loi
(**article 79 de la loi du 8 juin 1999**
sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de loi n'a pas d'implications financières directes sur le budget de l'Etat.

Les dispositions fiscales relatives à la taxe sur le loto visent à assurer le statu quo quant à l'application de cette taxe aux mises aux différents jeux de loterie commercialisés au Luxembourg. Les jeux organisés par la Loterie Nationale elle-même resteront ainsi affranchis de la taxe sur le loto. Les mises au loto allemand, jeu entre-temps commercialisé au Luxembourg à travers le réseau de la Loterie Nationale, resteront quant à elles soumises à la taxe sur le loto conformément à la loi du 30 juillet 1983.
