

Luxembourg, le 20 février 2009

Objet: Projet de loi relatif 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. (3423BJO)

Saisine : le Premier Ministre (13 novembre 2008)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Résumé

Le présent projet de loi n° 5955 a pour objet de clarifier, d'actualiser ou de compléter tant le statut que les missions, le mode de gestion, l'organisation et le statut fiscal de l'œuvre Nationale de Secours Grande - Duchesse Charlotte, appelée ci après « l'œuvre ».

Les dispositions relatives à la Loterie Nationale dont l'œuvre est chargée de l'organisation, sont complétées, tout comme les dispositions relatives aux organes de l'œuvre, à la tutelle et à la tenue des comptes, ceci afin de tenir compte des lignes directrices gouvernementales en matière d'établissements publics à l'égard notamment de la gouvernance et de la transparence.

Le projet de loi sous avis a également pour objet l'abandon de la compétence de régulateur du marché luxembourgeois des loteries accordée à l'œuvre. Cet abandon est justifié eu égard au droit de la concurrence et à l'évolution du droit communautaire et il est proposé que dorénavant l'œuvre ne soit plus qu'un simple avis consultatif pour toute autorisation d'une loterie publique dont la valeur des billets à émettre dépasse un certain seuil.

Enfin, le projet de loi précise que l'œuvre, à l'instar d'autres établissements publics, est exempte de tous impôts et taxes au profit de l'État et des communes à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires. Par ailleurs, 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.

La Chambre de Commerce approuve l'adaptation et la modernisation du cadre légal de l'œuvre tel que proposé par les auteurs du projet de loi sous avis.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

Considérations Générales

Les modifications du cadre légal de l'œuvre font suite aux réflexions de l'œuvre principalement 1. quant au conflit potentiel entre deux missions traditionnelles attribuées à l'œuvre par les arrêtés-loi de 1944 et 1945, c'est-à-dire celle d'opérateur de jeux de loterie et celle de régulateur du marché des loteries au Grand-Duché, et 2. quant au changement au fil des années des missions de l'œuvre. En effet, la mission de soutien aux victimes de la Deuxième Guerre mondiale est devenue une mission marginale, alors que de nouveaux besoins sont apparus. Ces dernières n'ont été que sommairement traitées dans les arrêtés précités, de sorte que le cadre légal devrait être complété par une nouvelle définition de la mission de dispensateur de fonds aux œuvres caritatives, culturelles, sportives et autres.

Par ailleurs, les réflexions de l'œuvre ont porté sur les dispositions de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto, du fait que la Loterie Nationale a étendu la gamme des jeux offerts et a repris le rôle de mandataire à Luxembourg d'un opérateur de loto allemand.

A côté des clarifications et des modifications proposées concernant le statut de l'œuvre et des missions de celle-ci, les auteurs du projet de loi sous avis proposent de nouvelles dispositions relatives à ses méthodes de gestion, son conseil d'administration, la tutelle, ses moyens financiers, la tenue des comptes ainsi que les dispositions fiscales.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces dispositions répondent parfaitement à la nécessité de tenir compte des changements intervenus tant au niveau des missions de l'œuvre qu'au niveau de l'environnement légal et communautaire en ce qui concerne l'aspect d'opérateur et de régulateur de loteries.

Le texte tel que proposé par les auteurs du projet de loi sous avis devrait permettre à l'œuvre d'accomplir ses missions traditionnelles et nouvelles sur base d'un cadre légal et réglementaire modernisé et adapté aux besoins de plus en plus diversifiés de la population, tout en garantissant un niveau de revenus stable à ses bénéficiaires, élément indispensable pour la mise en œuvre efficace de son objet.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er} - Statut de l'Œuvre

Cet article confirme tout d'abord le statut de l'œuvre en tant qu'établissement public, bénéficiant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, soumis à la tutelle du Premier Ministre. En effet, l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944 portant création de l'œuvre ne faisait pas expressément référence à la notion « d'établissement public » mais simplement à la mention de la « personnalité civile ».

Sans remettre en cause ses attributions traditionnelles prévues par l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944, en l'occurrence l'aide aux victimes de la guerre 1940-1945 en cas de défaillance de l'aide publique et la subvention d'œuvres de secours municipales ou privées, le projet de loi sous avis introduit par ailleurs les adaptations nécessaires en vue premièrement d'intégrer dans le champ d'action de l'œuvre les missions qui lui ont été attribuées depuis sa création et, deuxièmement de satisfaire de nouveaux besoins et acteurs.

Concernant l'article 2 - Missions

Le paragraphe 1^{er} précise ainsi *les missions d'intérêt général* de l'œuvre, à savoir le soutien aux organismes oeuvrant dans le domaine social et, au niveau national dans les domaines de la culture, du sport et de la protection de l'environnement.

La Chambre de Commerce note que l'article 2 de l'Arrêté grand-ducal du 13 juillet 1945 portant création d'une Loterie Nationale prévoyait de distribuer une part du produit net de la loterie «entre les bureaux de bienfaisance communaux et les œuvres philanthropiques du pays » et d'attribuer une part définie par règlement grand-ducal au Fonds National de Solidarité.

L'article 2 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.

Afin de réaliser ses missions, le paragraphe 2 prévoit le recours à des *moyens* très étendus, l'octroi de subsides, de prix, de récompenses, le lancement d'appels à projets, la promotion d'études, de recherches et autres activités scientifiques, ainsi que la création de sociétés, de fondations, d'associations et de « revenus divers ».

Ainsi, par rapport au cadre légal actuel, cette proposition étend largement les moyens d'actions de l'œuvre et contribue à diversifier les formes d'intervention potentielles, ce que la Chambre de Commerce salue.

Concernant l'article 3 - Méthodes de gestion

Cet article ne suscite pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 4 - Conseil d'administration

Cet article organise la composition, le mode de fonctionnement du Conseil d'administration et précise ses compétences de manière plus détaillée que dans le régime prévu par l'Arrêté précité.

En particulier, le paragraphe 1^{er} du projet de loi sous avis prévoit qu'en vertu de ses pouvoirs de tutelle le Premier Ministre, Ministre d'Etat, procédera désormais à la nomination des membres du conseil d'administration pour une durée de cinq ans renouvelable, de son président, (sous le régime actuel, nommé par le Grand - Duc), vice président et secrétaire général, ainsi qu'à leur révocation.

Le paragraphe 4 introduit la possibilité pour le conseil d'administration de nommer un bureau exécutif aux fins de déléguer la gestion courante de l'œuvre.

Cet article ne suscite pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 5 - Tutelle

Cet article dresse la liste des documents qui doivent être soumis par le Conseil d'administration au Premier Ministre, Ministre d'Etat pour approbation, dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle. Parmi les matières qui sont soumises à la tutelle du 1^{er} Ministre figurent entre autres, la politique de l'œuvre, son budget et ses comptes annuels, la création de sociétés,

organismes, associations et fondations ou les participations dans ces entités, la désignation d'un réviseur d'entreprises ainsi que l'acceptation de dons et legs dont la valeur excède 25.000 euros.

La Chambre de Commerce approuve le fait que l'acceptation des dons et legs mentionnés ci-avant soit à l'avenir subordonnée à l'approbation préalable du Ministre de tutelle. Cette approbation déroge au principe de l'autorisation préalable actuelle délivrée par voie de règlement grand-ducal en vertu de l'article 910 du Code civil, prévue normalement pour les dons et legs entre vifs ou par testament au profit de l'Etat ou d'autres personnes de droit public.

Concernant l'article 6 - Moyens financiers

Cet article ne suscite pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant l'article 7 - Tenue des comptes

S'inspirant du fonctionnement actuel de l'œuvre et de l'organisation usuelle des établissements publics de création récente, cet article confirme :

- l'application du principe de la comptabilité commerciale aux comptes de l'œuvre et de la Loterie Nationale ainsi que le contrôle des comptes de l'œuvre par un réviseur d'entreprises et
- la tenue de comptes distincts pour chacune des deux entités.

La Chambre de Commerce approuve pleinement la séparation envisagée des comptes des deux entités qu'elle estime cohérente car justifiée par la nécessité de séparer clairement les revenus commerciaux de la Loterie Nationale constitués par le produit des jeux, de ceux de l'œuvre ayant pour objectif principal de soutenir des organismes oeuvrant dans le domaine social, culturel, sportif, de la protection de l'environnement, etc.

Le paragraphe 5 introduit le dépôt des comptes annuels de l'œuvre auprès du Registre du commerce et des sociétés luxembourgeois dans le mois qui suit l'obtention de la décharge.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette disposition qui traduit un réel souci de transparence s'agissant de l'utilisation des fonds et ressources publics engagés dans des jeux et loteries et redistribués à travers l'œuvre suivant les missions définies par le projet de loi à l'article 2.

Concernant l'article 8 - Dispositions fiscales

La présente disposition affranchit l'œuvre de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires.

Lorsque la Loterie Nationale commercialise à travers son réseau de distribution des jeux de loto d'autres opérateurs, ces mises aux jeux restent soumises à la taxe sur le loto telle qu'introduite par la loi du 30 juillet 1983.

Les actes passés au nom et en faveur de l'œuvre sont exempts des droits de timbre, deregistrement, d'hypothèque ou de succession, sauf le salaire des formalités hypothécaires.

L'article 8 précise également que 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. A cet effet, les auteurs du présent projet de loi proposent une modification de l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

La Chambre de Commerce approuve ces dispositions.

Concernant l'article 9 - Loterie Nationale

L'article 9 précise que l'organisation de la Loterie Nationale est confiée à l'œuvre et précise les missions de la Loterie Nationale. Cet article propose également certaines nouvelles obligations qui s'imposent à l'opérateur afin de limiter le risque de développement d'une dépendance au jeu par les destinataires des produits de la Loterie Nationale.

La Chambre de Commerce approuve les dispositions afférentes. Elle estime par ailleurs que le fait que la commercialisation des jeux de loterie dont le loto au Grand-Duché est confiée à un seul opérateur, en l'occurrence la Loterie Nationale, constitue un préalable indispensable pour éviter une surchauffe dans cette activité sur le marché. En même temps, ceci permet de prendre les mesures qui s'imposent afin d'éviter le développement d'une dépendance au jeu. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce note avec satisfaction que la Loterie Nationale prend régulièrement des initiatives visant à sensibiliser le public quant aux risques de la dépendance au jeu et veille efficacement à une limitation de ce risque auprès du public cible.

Concernant l'article 10 - Dispositions modificatives de la loi du 20 avril 1977

L'article 10 répond au souci des auteurs du projet de loi de 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 - dont l'abrogation est proposée dans le même contexte - dans la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives.

Les auteurs du projet de loi proposent 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.

Les dispositions de l'article 10 visent également à tenir compte 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.

Une autre modification de l'article 2 de la loi modifiée du 20 avril 1977 précitée 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.

Selon le commentaire de l'article 10, il a été jugé opportun de ne pas détailler plus amplement cette disposition, afin de couvrir un maximum de hypothèses, au vu de la grande diversité des loteries et tombolas susceptibles d'être autorisées.

Ces dispositions trouvent l'approbation de la Chambre de Commerce.

Finalement, la Chambre de Commerce note que l'exposé des motifs et le commentaire des articles du projet de loi sous avis sont accompagnés par une fiche financière concernant les coûts engendrés par le projet de loi (conformément à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État)

Selon cette fiche, 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.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis.

BJO/SDE