



27 mars 2009

AVIS I/12/2009

relatif au 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.

..... AVIS

Par lettre du 14 janvier 2009, Monsieur Jean-Claude JUNCKER, Ministre d'Etat, a transmis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés et de la Chambre de travail.

La Chambre des salariés, ayant succédé à ces deux chambres professionnelles en vertu de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour tous les salariés de droit privé, vous communique ci-après ses observations relatives au projet de loi en question.

1. Le présent projet de loi a pour objet d'adapter le cadre légal relatif à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte et à la Loterie Nationale.

1. Historique

2. L'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (ci-après l'Œuvre) a été créée par l'arrêté grand-ducal du 25 décembre 1944, avec pour mission principale de venir en aide aux Luxembourgeois victimes de la guerre dans l'hypothèse où une aide suffisante de la part des pouvoirs publics n'était pas encore organisée ou n'était pas indiquée.

3. 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.

4. Le financement des actions caritatives de l'Œuvre obtint finalement en juillet 1945 une assise durable. 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.

5. 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.

6. Les principaux bénéficiaires de la Loterie Nationale sont aujourd'hui l'Œuvre (à hauteur de 30/72e du produit net), les offices sociaux des communes (15/72e), le Fonds National de Solidarité (12/72e) ainsi que la Croix-Rouge, la Fondation Caritas et la Ligue luxembourgeoise de prévention et d'action médico-sociales (chacune à hauteur de 5/72e).

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.

7. 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.

7bis. Selon les principes directeurs posés par l'œuvre pour régir l'octroi d'autorisations de loteries, la valeur des lots gagnants sera au moins égale à 40 % de la recette totale brute résultant de la vente de tous les billets. La Loterie Nationale, comme tout autre organisateur de loteries - les tombolas ne sont pas visées ici - doit donc redistribuer 40% du montant de la loterie ou tombola organisés sous forme de gains. La CSL propose de profiter du présent projet pour inscrire ce principe général dans le présent projet de loi ainsi que dans la loi modifiée du 20 avril 1977.

8. 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.

2. Dispositions relatives à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

2.1. Clarification du statut de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

9. 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.

9bis. La Chambre des salariés (CSL) relève que le projet de loi attribue aux offices sociaux la qualité d'établissement public sans précision supplémentaire.

Or, le Gouvernement a fixé une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics dans son instruction du 11 juin 2004¹.

Cette instruction s'applique à tous les projets de loi portant création de nouveaux établissements publics. Elle s'applique aussi, le cas échéant, à l'occasion des

¹ Instruction du Gouvernement en Conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'EP (Mémorial A 2004, n°115, pages 1762 et s).

changements législatifs affectant les lois relatives aux établissements publics déjà existants. Dans ces cas, les dispositions à modifier sont examinées à chaque fois quant à leur conformité avec l'instruction en question.

Au sens des dispositions de cette instruction, il y a lieu d'entendre par établissement public toute personne morale de droit public chargée par une disposition législative de gérer un ou des services publics déterminés sous le contrôle tutélaire de l'État, et qualifiée comme telle par la loi portant création de l'établissement public. Cette loi doit attribuer la qualification soit d'un établissement public à caractère administratif (EPA), soit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), soit d'un établissement public à caractère culturel, social et scientifique (EPCSS), à tout établissement en voie de création².

Par ailleurs, toujours selon cette instruction, chaque projet de loi portant création d'un nouvel établissement public doit être accompagné d'une note dans laquelle le ministre de tutelle apportera une explication sur les points suivants :

- l'opportunité dûment établie permettant de conclure au caractère inéluctable de la décentralisation, avec en particulier tous les arguments à l'appui susceptibles de démontrer que ni l'option d'une simplification administrative (par exemple attribution de la gestion séparée à une administration de l'État) ni celle d'une privatisation n'ont pu être retenues ;
- le choix de l'un des trois statuts juridiques conformément aux différentes catégories d'établissements publics ;
- une justification par rapport aux différents points de l'instruction consistant à vérifier s'il y a eu conformité ou non par rapport aux différents points de celle-ci avec, en cas de non-conformité éventuelle, un argumentaire détaillé sur ses raisons.

Cette note n'est pas parvenue à la CSL qui se doit dès lors de constater que toutes ces précisions font défaut et que le Gouvernement ne semble pas respecter la ligne de conduite qu'il s'est donnée.

10. Pour faire face à ses engagements, l'Œuvre dispose des moyens financiers propres qui sont :

- les ressources provenant de la Loterie Nationale;
- les dons et legs;
- les subsides et subventions;
- 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;
- les revenus propres;
- les revenus divers.

² Par établissement public à caractère administratif (EPA), il y a lieu d'entendre toute entité de droit public dotée de la personnalité juridique et chargée de la gestion d'une activité de service public classique dans le cadre limite de sa spécialité.

Par établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), il y a lieu d'entendre toute entité de droit public gérant, dans le secteur public, mais dans des conditions comparables à celles des entreprises privées, des activités de nature industrielle ou commerciale consistant à produire ou à vendre des biens ou des services.

Par établissement public à caractère culturel, social et scientifique (EPCSS), il y a lieu d'entendre tout organisme de droit public gérant, dans le secteur public, des activités spécifiques dans le secteur social, culturel ou scientifique qui, sous certaines conditions, peuvent être considérées comme comparables à celles d'une entreprise privée.

11. 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 (comptabilité commerciale, réviseur d'entreprise).

12. L'œuvre est administrée et gérée par un conseil d'administration de huit membres au moins et de vingt membres au plus, qui sont nommés et révoqués par le Premier Ministre, Ministre d'Etat pour un terme de cinq ans renouvelable.

13. Au vu des missions de l'œuvre qui sont plus amplement exposées infra, la Chambre des salariés souhaiterait être membre de droit du conseil d'administration de l'Œuvre, aux côtés des membres nommés.

La CSL donne ainsi à considérer que les chambres professionnelles sont membres de droit du conseil d'administration de la Croix-Rouge luxembourgeoise, dont les missions relèvent également de la solidarité nationale.

14. Par ailleurs, l'Œuvre est gérée dans les formes et selon les méthodes du droit privé. Les relations entre l'Œuvre et son personnel sont régies par des contrats de droit privé.

2.2. Clarification des missions de l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte

15. Les missions et moyens d'action de l'Œuvre sont actualisés et complétés afin de lui permettre de maintenir un champ d'action large tout en lui assurant de nouveaux outils permettant d'identifier d'éventuels nouveaux besoins d'intérêt général.

16. L'Œuvre a donc 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.

17. 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.

18. Toutefois, le projet avisé supprime 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.

19. Le projet de loi modifie la loi du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives de sorte que 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 ne puissent désormais être autorisées que :

- 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
- 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.

19bis. Le projet reprend les dispositions actuelles qui distinguent l'autorité compétente selon que la valeur des billets en cause est inférieure ou supérieure à 6.250.- € en doublant toutefois ce seuil.

19ter. La formulation actuelle « Les loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance, à l'encouragement de l'industrie ou des arts, ou à tout autre but d'utilité publique » est modernisée.

Selon le commentaire des articles, la nouvelle formulation : « 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 » s'inspire de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif. [...] et 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. [...] 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, et par conséquent devront également être autorisées.

19quater. La Chambre des salariés s'interroge face à cette obligation générale d'autorisation des loteries et tombolas, notamment pour les petites associations bénévoles de type club de football. En effet, ces petites structures pourraient être découragées par les procédures administratives, alors qu'elles ont besoin de moyens tels que les tombolas pour financer leurs activités. Il serait sans doute préférable que la loi les exonère de la demande d'autorisation préalable afin de ne pas les décourager. Il convient pour ce faire de fixer un seuil intermédiaire inférieur aux 12.500.- € posé par le projet de loi pour les loteries et tombolas, sinon au moins que pour les tombolas.

19 quintes. Selon le commentaire des articles, cette autorisation systématique 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.

Cette liste exemplative laisse penser que le pourcentage de 40% de redistribution de la mise sous forme de gains ne soit pas une prescription absolue, mais susceptible de dérogations au cas par cas.

A ce titre, comme exposé au point 7 bis, la CSL demande à voir fixer ce pourcentage de 40% dans le présent projet de loi et la loi modifiée de 1977 comme principe général, assorti d'une certaine flexibilité pour les petites tombolas tombant sous le seuil intermédiaire inférieur à 12.500.- € tel qu'exigé ci-dessous. Cette dérogation est d'autant plus nécessaire que pour les tombolas se pose un problème d'évaluation des lots en nature et qu'exiger des donateurs qu'ils divulguent le prix de leur don risque de décourager leur générosité.

2.3. Dispositions fiscales

20. 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.

21. 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.

21bis. La Chambre des salariés s'interroge sur la formulation choisie par les auteurs du projet avisé « sauf le salaire des formalités hypothécaires » et souhaite la voir modifier dans un souci de meilleure compréhension.

22. 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 ».

3. Dispositions relatives à la Loterie Nationale

23. 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.

24. Ainsi, 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 :

- à informer clairement le public des chances réelles de gain pour chaque type de produit proposé;
- à organiser des campagnes d'information sur les risques économiques, sociaux et psychologiques liés à la dépendance au jeu;
- 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.

24bis. Dans ce contexte, la CSL propose d'inscrire sur les billets de loterie une mise en garde contre le risque d'addiction au jeu, telle que « le jeu peut devenir une dépendance », à l'instar de celle figurant sur les paquets de cigarette.

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

25. 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.

26. La Chambre des salariés approuve le projet de loi, sous réserve des remarques formulées dans le présent avis.

Luxembourg, le 27 mars 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction

Le président

René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.