

N° 7007³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(13.12.2016)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président; Mme Joëlle ELVINGER, Rapporteur; MM. André BAULER, Alex BODRY, Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 7007 a été déposé par le Ministre des Finances le 27 juin 2016.

Au texte du projet de loi étaient joints un texte coordonné au 1^{er} janvier 2016 de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes, un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Dans sa réunion du 27 septembre 2016, la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) a procédé à l'examen du projet de loi. C'est au cours de cette réunion que Mme Joëlle Elvinger a été désignée rapporteur du projet de loi.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 11 octobre 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 15 novembre 2016.

La COFIBU a examiné cet avis le 8 décembre 2016.

Elle a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 13 décembre 2016.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a comme objet d'adapter la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes afin de la rendre conforme à la loi du 25 mars 2015¹ modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Le projet de loi prend ainsi en compte l'introduction des nouvelles catégories de traitement, et propose de supprimer dans le texte actuel les dispositions devenues obsolètes par la

¹ Loi du 25 mars 2015 modifiant: 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications (dossier parlementaire n° 6457)

réforme, en particulier les dispositions ayant trait au statut du fonctionnaire de l'Etat. En effet, l'introduction de nouvelles catégories de traitement a des répercussions sur la nomination, la gestion et le fonctionnement quotidien des diverses divisions, bureaux d'imposition et de recette. Il y a donc lieu de procéder à un certain nombre de modifications à la loi précitée du 17 avril 1964 qui touchent essentiellement à l'organisation de l'administration des contributions directes (ACD).

Il est à noter que l'administration des contributions directes dispose de fonctionnaires exerçant des prérogatives exorbitantes de droit commun tenant à l'établissement et le recouvrement des impôts, taxes, cotisations et autres droits. C'est pour cette raison que le projet de loi suggère de garder, au profit des agents affectés à ces tâches, l'utilisation de titres spécifiques ayant existé sous l'empire de l'ancien régime mais non repris dans la nouvelle loi du 25 mars 2015.

Il est également à préciser qu'une partie des modifications proposées ont pour but d'adapter la loi en question à la mise en place du groupe de traitement A2 (lié à la carrière du bachelier) par le biais de la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général de la fonction publique. Le projet de loi permet également d'attribuer la fonction de préposé et d'autres fonctions (hors direction) à des personnes ayant suivi des études supérieures, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici. Les exemples incluent le bureau d'imposition sociétés 6 et le bureau de recettes Luxembourg. Cette modification est introduite par le biais de l'article 1^{er}, point 3 et l'article 1^{er}, point 5, (2).

*

3. LES AVIS

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 11 octobre 2016. Elle n'a pas de remarques particulières à formuler.

Dans son avis adopté le 15 novembre 2016, le Conseil d'Etat ajoute qu'à côté de la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général de la fonction publique, il importe de mentionner la loi, datée du même jour, fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat². Cette dernière a en effet créé le cadre pour la nouvelle configuration des „carrières“ des fonctionnaires de l'Etat.

En se référant à l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, il formule également un commentaire par rapport au rôle du chef d'administration dans la structuration et l'organisation de l'administration. Ainsi, le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Ces dispositions d'ordre général sont entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2015. Elles constituent désormais le droit commun qui devrait trouver application lors de la rédaction de textes de loi organisant le cadre d'une administration. Elles devraient, selon le Conseil d'Etat, cantonner le rôle du législateur dans la configuration d'une administration au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel. Cependant, le Conseil d'Etat signale qu'au-delà, l'intervention du législateur ne deviendra nécessaire qu'au cas où du détail de l'organisation interne d'une administration découleraient des implications directes au niveau de la relation entre l'administration et le citoyen touchant aux droits et obligations des parties en présence ou encore dans l'hypothèse où l'organisation impacterait les rémunérations des agents qui composent l'administration.

Ce dernier propos s'applique effectivement au personnel de l'ACD qui dispose d'une multitude de droits et de compétences à l'égard des citoyens (p. ex. certaines dispositions spécifiques concernant les pouvoirs du directeur des contributions ainsi que ceux des bureaux d'imposition figurent dans la loi générale des impôts (§§ 29 et 46 AO), l'exercice du privilège du préalable, l'établissement de contraintes, pouvoirs similaires des agents de poursuites à ceux des huissiers de justice, etc.).

Pour cette raison, il ne serait pas approprié de suivre la proposition du Conseil d'Etat selon laquelle il y aurait lieu de supprimer dans la loi organique (loi du 17 avril 1964) les détails relatifs à l'organisation de l'ACD (services opérationnels et direction).

*

² Loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (dossier parlementaire n° 6459)

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations générales du Conseil d'Etat

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il faut consacrer à chaque article à modifier un article distinct, numéroté en chiffres cardinaux arabes.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro „1.“, „2.“, „3.“, ..., tout en omettant le symbole „°“.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer „de la même loi“ en lieu et place de la citation de l'intitulé.

En raison du souhait de voir le présent projet de loi soumis au vote de la Chambre des Députés avant la fin de l'année et en raison du fait qu'il s'agit d'une loi modificative comportant peu d'articles, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte de loi sous la forme d'un article unique subdivisé en points.

Selon le Conseil d'Etat, le verbe „abroger“ est à réserver aux articles, paragraphes ou annexes. Lorsqu'il s'agit de faire disparaître un alinéa, une phrase, une partie de phrase (y compris les énumérations figurant dans les alinéas) ou des mots, on utilise le verbe „supprimer“.

Les paragraphes sont référés sans parenthèses. Les références au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles sont rédigées, selon le cas, „1^{er}“.

A 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, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La Commission des Finances et du Budget suit ces trois recommandations du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

Selon le Conseil d'Etat, il faut écrire „**Art. 1^{er}**“.

La Commission des Finances et du Budget modifie le texte en conséquence.

Article 1^{er}, 1^o

Le 2^e paragraphe sous le point A de l'article 3 est modifié en ce sens que la limitation y visée et concernant à l'affectation des employés de l'Etat à des tâches subalternes, tels travaux de dactylographie et de classement, ne correspond, en toute occurrence, plus à la réalité d'aujourd'hui.

Les 3^e et 4^e paragraphes sous le point A sont supprimés dans la mesure où la promotion des fonctionnaires s'effectue conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 2015.

Finalement, les deux paragraphes du point B ne sont plus d'actualités; la fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat s'effectue d'après la loi du 25 mars 2015.

La limitation de l'affectation des employés de l'Etat recrutés par l'Administration à l'exécution de travaux de dactylographie et d'autres travaux d'ordre subalterne est supprimée à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 3 sous la lettre A. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler concernant cette disposition qui ne fait que coïncider le texte de la loi précitée du 17 avril 1964 avec la réalité sur le terrain où, depuis un certain temps déjà, des employés de l'Etat de la carrière supérieure sont recrutés.

Toujours au niveau du même texte, il est par ailleurs prévu de remplacer la notion d'„ouvriers de l'Etat“ par celle de „salariés de l'Etat“. Comme il l'a déjà fait par rapport à d'autres textes organisant les cadres de l'administration qui lui étaient soumis, le Conseil d'Etat peut y marquer son accord, étant donné que, par l'introduction du statut unique par la loi modifiée du 13 mai 2008³, toute différence de régime entre les anciens employés et ouvriers a été supprimée – ces notions étant remplacées par celle de salarié. Par ailleurs, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à tenir compte de la nouvelle situation

3 Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant (...)

créée par la loi précitée du 13 mai 2008 et de procéder à l'occasion à un toilettage de tous les textes légaux et réglementaires spécifiquement applicables aux anciens ouvriers.

Les paragraphes 3 et 4 figurant à l'heure actuelle sous la lettre A de l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 1964 sont supprimés dans la mesure où, d'après le commentaire des articles, la matière de la promotion des fonctionnaires de l'administration qu'ils concernent est désormais couverte par la loi précitée du 25 mars 2015. Le Conseil d'Etat marque son accord avec la modification proposée. Il note toutefois le caractère très approximatif de cette justification, étant donné qu'il lui semble plutôt que les dispositions afférentes qui figurent dans la loi actuelle ne cadrent tout simplement plus, depuis l'entrée en vigueur des réformes dans la Fonction publique, avec la philosophie qui est désormais à la base du développement de la carrière du fonctionnaire. Il en est de même de la justification avancée à l'endroit de la suppression des deux paragraphes figurant sous le point B de l'actuel article 3 de la loi précitée du 17 avril 1964. Même si la disposition afférente fait référence à la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat, les dispositions qui y figurent ont trait à la fixation du nombre de postes dans certains grades de la carrière moyenne du rédacteur auprès de l'Administration et ne sont dès lors pas liées à la fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat et au remplacement de la loi précitée du 22 juin 1963 par une nouvelle loi datant du 25 mars 2015.

Selon le Conseil d'Etat, à la lettre a), l'expression „en outre“ est à supprimer pour absence d'apport normatif.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette suppression.

Article 1^{er}, 2 à 6 et 9

Les articles 4 à 10 et 13 sont modifiés afin de les conformer aux nouvelles dispositions prévues à la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ayant trait à l'instauration des nouveaux groupes de traitement dans les différentes catégories A, B, C et D.

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que, d'après le commentaire des articles, les modifications proposées à l'endroit de la loi précitée du 17 avril 1964 figurant sous les points 2 à 6 du projet de loi se justifieraient par la nécessité „de les conformer aux nouvelles dispositions prévues à la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ayant trait à l'instauration des nouveaux groupes de traitement dans les différentes catégories A, B, C et D“. Le Conseil d'Etat note tout d'abord que ce n'est pas la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, mais bien celle datée du même jour fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat qui a créé le cadre pour la nouvelle configuration des carrières des fonctionnaires de l'Etat. Il renvoie par ailleurs aux observations formulées sous la rubrique „Considérations générales“ du présent avis.

La disposition reprise sous le point 2 modifie le libellé de l'article 4 de la loi précitée du 17 avril 1964, article qui, à l'heure actuelle, énumère les carrières dont font partie les fonctionnaires qui composent la direction de l'Administration. Une telle disposition n'est en effet plus de mise, de sorte que le Conseil d'Etat marque son accord avec sa suppression. Il n'approuve cependant pas le nouveau texte qui est censé remplacer l'actuel article 4 et qui prévoit que „la direction de l'administration des contributions se compose de divisions déterminées par règlement grand-ducal“ pour ensuite énumérer les directeurs et directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires et les employés de l'Etat affectés aux différentes divisions de la direction comme faisant partie de la direction. Le Conseil d'Etat propose de renoncer à l'insertion de cette disposition dans le projet de loi, vu que, d'après l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi précitée du 25 mars 2015, la configuration de la direction de l'administration relève désormais clairement du chef d'administration. Il suggère de s'en tenir à la structuration des cadres de l'Administration telle qu'elle résulte des articles 2 et 3 de la loi précitée du 17 avril 1964.

Pour les raisons évoquées au point 3 („Les avis“) du présent rapport, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

La disposition sous le point 3 remplace le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi actuellement en vigueur qui détermine le grade que doivent occuper les fonctionnaires qui dirigent les bureaux d'imposition. Cette disposition est supprimée, à juste titre, étant donné que les grades y mentionnés ont été supprimés par la loi précitée du 25 mars 2015 qui a fixé le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Les auteurs du projet de loi proposent ensuite de prévoir qu'à la tête de chaque bureau d'imposition

sera désormais placé un fonctionnaire qui portera le titre de préposé sans autrement justifier leur proposition. Le Conseil d'Etat note dans ce contexte que la notion de „préposé“ se retrouve déjà à l'heure actuelle à plusieurs endroits de la législation organisant les cadres de l'administration et de la législation fiscale. Ainsi, la „*Abgabenordnung*“ (loi générale des impôts) précise en son paragraphe 29 que les „*Steuerkontrollstellen*“, c'est-à-dire les bureaux d'imposition, sont dirigés par des „*Vorsteher*“, titre qui, selon la traduction française non officielle du texte de la „*Abgabenordnung*“⁴, correspondrait à celui de „directeur“. Ensuite, la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) a modifié la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 en y insérant un paragraphe 29a consacré à la décision anticipée relative à l'application de la loi fiscale. Le nouveau texte réserve un rôle central au préposé du bureau d'imposition compétent, étant donné que les demandes de décision anticipée doivent lui être adressées et qu'il est appelé à émettre la décision anticipée. Le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées rendues en matière d'impôts directs et instituant la Commission des décisions anticipées fait également référence au préposé du bureau d'imposition compétent. Enfin, la loi précitée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes prévoyait en son article 8bis l'attribution de ce titre, mais au seul profit des fonctionnaires auxquels sont confiées les sections des poursuites. Même si la disposition afférente figure encore dans le texte coordonné au 31 mars 2015 de la loi précitée du 17 avril 1964 publié au Code administratif, il semble toutefois qu'elle ait été abrogée par la loi du 19 décembre 2008 ayant notamment pour objet la coopération interadministrative et judiciaire. Le Conseil d'Etat comprend que les auteurs du projet de loi ont voulu introduire une certaine systématisme au niveau de la structuration de l'Administration en prévoyant, au niveau de la loi qui organise les cadres de l'Administration, que chaque bureau d'imposition sera désormais placé sous la responsabilité d'un préposé, mesure qu'ils étendent d'ailleurs ensuite aux responsables des bureaux du service de recette (voir à ce sujet le commentaire du point 5 ci-après), pour la compléter enfin par la possibilité pour le ministre concerné d'accorder les titres de préposé et de préposé adjoint par voie d'arrêté ministériel (voir à ce sujet le commentaire du point 11 ci-après).

Le Conseil d'Etat recommande pour sa part de renoncer à cette disposition et de laisser le soin d'attribuer des titres, sous l'approbation du ministre, au chef d'administration dans le cadre de la confection de l'organigramme de son administration. Le Conseil d'Etat ne voit en effet pas en quoi la disposition proposée aurait un impact sur la relation qu'entretient l'Administration avec le citoyen contribuable et sur les droits et les obligations des uns et des autres ou encore sur la détermination de la rémunération des fonctionnaires concernés, impact, dans le deuxième cas de figure, dont il ne pourrait être tenu compte par application des nouvelles dispositions insérées en mars 2015 dans le statut général du fonctionnaire de l'Etat en vue d'organiser les cadres de l'administration. Dans des cas précis où il deviendrait nécessaire de se référer de façon explicite, au niveau de la loi, à un agent déterminé d'une administration pour lui conférer des attributions particulières impactant la relation avec le citoyen, il suffira par ailleurs de se référer au „responsable du service“ concerné.

Pour les raisons évoquées au point 3 („Les avis“) du présent rapport, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la disposition sous le point 4, qui prévoit que le nombre des fonctionnaires qui composent le service de révision est fixé par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction, vu que la détermination du nombre de fonctionnaires d'un service relève du chef d'administration dans les limites tracées par la loi budgétaire. C'est en effet le chef d'administration qui décide de l'allocation aux différents services dont il a la responsabilité des ressources humaines qui lui sont attribuées conformément au dispositif prévu à cet effet dans la loi budgétaire.

Pour les raisons évoquées au point 3 („Les avis“) du présent rapport, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la disposition sous le point 5, elle ne modifie tout d'abord que de façon tout à fait marginale le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 8 actuel. La définition du nombre de bureaux du service de recette et de leur siège par voie de règlement grand-ducal peut se concevoir par application des critères mis en avant par le Conseil d'Etat, au niveau des „Considérations générales“ du présent avis, en vue de la configuration des lois organisant les cadres des administrations de l'Etat et dans un but de transparence par rapport au citoyen contribuable. Pour ce qui est du nouveau libellé de l'alinéa 2 qui prévoit qu'„à la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire qui porte le titre de préposé“, le

4 cf. base de données fournie sur Legitax

Conseil d'Etat, en suivant le même raisonnement que celui qu'il a tenu à l'endroit de la nouvelle rédaction de l'article 6, paragraphe 2, propose d'y renoncer.

Pour les raisons évoquées au point 3 („Les avis“) du présent rapport, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

Enfin, la disposition sous le point 6, qui supprime les articles 9 et 10 de la loi précitée du 17 avril 1964, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}, 7^o

L'article 11, numéro 2 n'est plus nécessaire et est supprimé puisque, l'article 12, paragraphe (1), 1^{er} point a été adapté en conséquence.

Selon le Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi proposent tout d'abord, à juste titre, de supprimer le texte figurant à l'heure actuelle sous le point 2 de l'article 11, texte aux termes duquel un règlement grand-ducal déterminera l'organisation de la direction et les attributions de son personnel. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à son commentaire du point 2 ci-avant.

L'article 11, numéro 3 adapte le texte pour le remplacement du directeur et des directeurs adjoints.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs modifient ensuite le texte qui constitue le point 3 de l'article 11 qui traite à l'heure actuelle de la représentation de l'Administration en cas d'empêchement du directeur ou de vacance de son poste ainsi que de la délégation de ses attributions pour lesquelles une délégation n'est pas prévue par une loi. En définitive, ils ne proposent cependant que de tenir compte du fait qu'au fil du temps, l'Administration s'est vu adjoindre des directeurs adjoints et de modifier la façon dont il est fait référence par le texte à l'administration concernée. Le Conseil d'Etat, pour sa part, conçoit l'utilité d'un tel dispositif au vu du rôle central que le directeur de l'Administration joue face au contribuable, et cela notamment en tant qu'instance de recours. Il marque dès lors son accord avec le texte proposé.

Le Conseil d'Etat signale encore qu'aux lettres a) et b), il faut remplacer le terme „numéro“ par celui de „point“ et qu'une erreur s'est glissée à la lettre b) qui vise à modifier l'article 11, point 3 actuel. En effet, en ce qui concerne les attributions du directeur, il faut écrire „ses attributions“ et non pas „ces attributions“.

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections appropriées.

Article 1^{er}, 8^o

L'article 12, paragraphe (1), 1^{er} point prévoit que l'organisation de la direction de l'administration des contributions ainsi que les différents services, sections et bureaux, et, que les attributions de leur personnel sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 17 avril 1964 prévoit à l'heure actuelle, en son premier point, que l'organisation des différents services, sections et bureaux ainsi que les attributions de leur personnel sont déterminées par règlement grand-ducal. Une telle façon de procéder peut se concevoir en l'occurrence lorsqu'on lit le texte proposé en combinaison avec celui du point 2 actuel, d'après lequel „la répartition parmi les différents services et bureaux des contribuables et autres personnes soumises à des obligations ou prestations en vertu des dispositions légales et réglementaires dont l'exécution appartient à l'administration des contributions“ sera également déterminée par règlement grand-ducal. Dans le cas présent, l'Administration est ainsi amenée à se projeter vers l'extérieur face aux contribuables qui doivent s'acquitter de certaines obligations vis-à-vis des entités mises en avant dans la loi ou dans le règlement grand-ducal. Le législateur interviendra à ce moment pour régler cet aspect précis de l'organisation de l'Administration ou pour le reléguer, comme en l'occurrence, au niveau d'un règlement grand-ducal, sans que le pouvoir législatif, ou, dans son sillage, le pouvoir réglementaire ne s'immiscent dans le détail de l'organisation purement interne de l'Administration. Le Conseil d'Etat note au passage que cette projection de l'Administration vers l'extérieur risque de ne pas être budgétairement neutre, ce qui constitue une raison de plus de ne pas la confier au chef d'administration sous le contrôle du ministre, mais de la cadrer dans la loi et dans ses règlements d'application.

Pour ce qui est de l'ajout proposé par les auteurs du projet de loi, et aux termes duquel l'organisation de la direction fera également l'objet d'un règlement grand-ducal, les critères que le Conseil d'Etat vient d'avancer ne sont pas remplis. Il s'agit dans ce cas d'une question d'organisation purement interne qui est neutre dans ses répercussions par rapport aux contribuables. Le Conseil d'Etat, suivant en cela

la logique développée au présent commentaire et sous les „Considérations générales“, demande dès lors de renoncer à l’ajout en question.

Pour les raisons évoquées au point 3 („Les avis“) du présent rapport, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d’Etat.

Article 1^{er}, 9^o

Le Conseil d’Etat note, ici encore, le caractère inadapté de la justification qui est avancée à l’appui des modifications que les auteurs du projet de loi proposent d’entreprendre à l’endroit de l’article 13 de la loi précitée du 17 avril 1964. Il renvoie à ses considérations développées au sujet des points 2 à 6 ci-avant. La modification de l’article 13, paragraphe 1^{er}, et qui consiste à inclure les employés de l’Etat parmi les agents de l’Administration qui ont comme compétence de poser certains actes en rapport avec l’établissement et le recouvrement des impôts, taxes, cotisations et autres droits rentrant dans les attributions de l’Administration, compétence qui s’étend sur l’ensemble du territoire du pays, n’appelle pas d’observation de la part du Conseil d’Etat. Il en est de même de la modification proposée concernant l’article 13, paragraphe 2, où les références aux anciennes carrières du rédacteur et de l’expéditionnaire sont remplacées et rendues conformes à la nouvelle terminologie employée. Tout au plus serait-il indiqué de profiter de l’occasion pour harmoniser la terminologie utilisée puisque que les deux paragraphes qu’il est proposé de modifier se réfèrent l’un au territoire du pays et l’autre au territoire du Grand-Duché.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette harmonisation en remplaçant le terme „du Grand-Duché“ par „du pays“.

Article 1^{er}, 10^o

L’article 14 est supprimé car ces dispositions sont entièrement reprises par la loi du 25 mars 2015.

La suppression de l’actuel article 14 de la loi précitée du 17 avril 1964 n’appelle pas d’observation de la part du Conseil d’Etat, vu que le texte en question concerne une matière qui est désormais entièrement couverte par la loi précitée du 25 mars 2015 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat.

Article 1^{er}, 11^o

L’article 15 prévoit la possibilité pour le Ministre des Finances d’autoriser, au profit de titulaires de certaines fonctions, le titre personnel de dénominations particulières non prévues par la loi du 25 mars 2015.

Il s’agit des titres suivants:

- chef de division,
- chef de division adjoint,
- préposé,
- préposé adjoint,
- receveur principal,
- receveur 1^{ère} classe,
- receveur adjoint,
- sous-receveur,
- agent-des-poursuites.“

Les auteurs entendent remplacer l’actuel article 15 de la loi précitée du 17 avril 1964 et permettre au ministre d’attribuer aux fonctionnaires de l’Administration exerçant certaines prérogatives des „titres spécifiques ayant existé sous l’empire de l’ancien régime mais non repris dans la nouvelle loi du 25 mars 2015“.

Le Conseil d’Etat constate que deux types de titres sont couverts par la disposition proposée. Il s’agit, d’une part, effectivement de titres qui étaient prévus par l’ancienne législation sur les traitements (receveur principal, receveur 1^{ère} classe, receveur adjoint, sous-receveur), et, d’autre part, de titres non prévus par cette législation, mais servant à situer certains agents au niveau de l’organigramme de l’Administration (préposé, préposé adjoint, chef de division, chef de division adjoint).

En ce qui concerne le premier type de titres, le Conseil d’Etat rappelle que la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d’avancement des fonctionnaires

de l'Etat comporte une refonte complète de la structuration et de l'évolution des carrières des fonctionnaires de l'Etat. Elle prévoit notamment un regroupement des agents de l'Etat en quatre catégories de traitement, comportant groupes et sous-groupes avec une structuration de la plupart des sous-groupes, qui correspondent aux anciennes carrières, en un niveau général et un niveau supérieur, chaque niveau comportant plusieurs grades auxquels correspond une seule fonction, ou un seul titre. Tel est notamment le cas de l'ancienne carrière du rédacteur de laquelle relève une majorité d'agents de l'Administration. Le Conseil d'Etat constate que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne fournissent une quelconque justification à l'appui d'une démarche qui, de par la multiplication des titres, rompt avec la philosophie qui constitue le soubassement des réformes de la Fonction publique de 2015. Le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction de ces titres dans le contexte du nouvel article 15.

Il propose d'en faire de même en ce qui concerne le deuxième type de titres, étant donné qu'il appartient au chef d'administration, sous l'approbation du ministre, de les accorder dans le cadre de la confection de l'organigramme. Le Conseil d'Etat renvoie sur ce point aux développements repris sous le chapitre „Considérations générales“ du présent avis, ainsi qu'à ses réflexions concernant le rôle du préposé des différents bureaux de l'Administration formulées au niveau du commentaire du point 3° ci-avant.

Pour les raisons évoquées au point 3 (Les avis) du présent rapport, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat.

Enfin, le Conseil d'Etat signale que l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Pour introduire une énumération, il est indiqué de procéder à des subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections appropriées.

Article 1^{er}, 12°

Les articles 17, 19 et 21 sont supprimés, car ces dispositions sont entièrement reprises par la loi du 26 mars 2015.

La suppression des articles 17, 19 et 21 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, étant donné que leur libellé n'est plus compatible avec les dispositions de la loi précitée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat qui règlent les matières couvertes par les articles susvisés.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7007 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant
réorganisation de l'administration des contributions directes

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes est modifiée comme suit:

1. L'article 3 est modifié comme suit:

- a) Le paragraphe 2 sous A est modifié comme suit: „Le cadre prévu au paragraphe 1^{er} ci-dessus peut être complété par des stagiaires selon les besoins du service. L'administration des contributions peut avoir recours aux services d'employés de l'Etat et de salariés.“.
- b) Le paragraphe 3 sous A est abrogé.
- c) Le paragraphe 4 sous A est abrogé.
- d) Le point B est supprimé.

2. L'article 4 est remplacé comme suit:

„**Art. 4.** La direction de l'administration des contributions se compose de divisions déterminées par règlement grand-ducal.

Font partie de la direction, le directeur et les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires et les employés de l'Etat affectés aux différentes divisions de la direction.“.

3. L'article 6, paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire qui porte le titre de préposé.“.

4. L'article 7 est remplacé comme suit:

„**Art. 7.** Le service de révision, qui est compétent pour toute l'étendue du pays, comprend des fonctionnaires dont le nombre est déterminé par règlement grand-ducal.“.

5. L'article 8 est remplacé comme suit:

„**Art. 8.** (1) Le service de recette se compose de bureaux dont le nombre et le siège sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) A la tête de chaque bureau est placé un fonctionnaire qui porte le titre de préposé.“.

6. Les articles 9 et 10 sont abrogés.

7. L'article 11 est modifié comme suit:

- a) Le point 2 est supprimé.
- b) Le point 3 est remplacé comme suit:

„3. désignera les fonctionnaires qui représentent l'administration des contributions au cas où le directeur et les directeurs adjoints sont empêchés ou que leurs postes se trouvent vacants ainsi que les fonctionnaires auxquels le directeur peut déléguer celles de ses attributions pour lesquelles une délégation n'est pas prévue par la loi.“

8. L'article 12, paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit:

„1° l'organisation de la direction de l'administration des contributions, des différents services, sections et bureaux ainsi que les attributions de leur personnel;“.

9. L'article 13 est modifié comme suit:

a) Le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit:

„(1) Pour les mesures d'instruction, de surveillance et de contrôle en rapport avec l'établissement et le recouvrement des impôts, taxes, cotisations et autres droits rentrant dans les attributions de l'administration des contributions, la compétence des fonctionnaires et employés de l'Etat s'étend sur tout le territoire du pays.“.

b) Le paragraphe 2 est remplacé comme suit:

„Les fonctionnaires pourront exercer sur tout le territoire du pays les poursuites en matière d'impôts, taxes, cotisations et autres droits y assimilés quant au recouvrement.“.

10. L'article 14 est abrogé.

11. L'article 15 est remplacé comme suit:

„**Art. 15.** Sans préjudice de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, les titres ci-après peuvent être accordés, par arrêté ministériel, aux fonctionnaires de l'administration des contributions:

1. chef de division,
2. chef de division adjoint,
3. préposé,
4. préposé adjoint,
5. receveur principal,
6. receveur 1^{ère} classe,
7. receveur adjoint,
8. sous-receveur,
9. agent des poursuites.“
12. Les articles 17, 19 et 21 sont abrogés.

Luxembourg, le 13 décembre 2016

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Joëlle ELVINGER

