



N° 4931

Session ordinaire 2001-2002

Proposition de loi modifiant

1. la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises;
2. la loi modifiée du 30 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Dépôt (Norbert Hauptert, Député): 27.03.2002

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission des Finances et du Budget
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 27 mars 2001.

Le Greffier adjoint de la Chambre des Députés,

Claude Frieseisen

Exposé des motifs

La présente proposition de loi reprend et regroupe des dispositions renforçant le personnel de l'administration des contributions directes et des accises ainsi que de l'administration de l'enregistrement et des domaines qui n'ont pas pu être adoptées par la Chambre des Députés en décembre 2001.

En effet, le Conseil d'Etat s'est à deux reprises opposé formellement aux dispositions afférentes dans le cadre de ses avis sur les projets de loi 4848 (budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002) et 4855 (réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects).

Dans son avis du 5 décembre 2001 sur le projet de loi 4855, le Conseil d'Etat estime "qu'il est inapproprié d'insérer dans une loi fiscale des dispositions portant sur le cadre des fonctionnaires" et s'oppose formellement aux dispositions prévues en faveur de l'administration des contributions et des accises. Le Conseil d'Etat s'est de même formellement opposé dans son avis complémentaire du 11 décembre 2001 sur le projet de loi 4848 à un amendement gouvernemental en constatant que ce dernier "va au-delà d'une simple adaptation des nombres limites, mais modifie différentes dispositions concernant le cadre du personnel" de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Afin de ne pas risquer un refus de dispense du second vote constitutionnel de la part du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget a dû se rallier deux fois aux oppositions formelles de la Haute Corporation. Comme elle estime cependant que les dispositions concernant les lois organiques des deux administrations fiscales sont essentielles, la commission a décidé de les regrouper dans un texte à part et de les déposer comme proposition de loi.

La commission demande au Conseil d'Etat d'aviser sa proposition dans les meilleurs délais, afin que la Chambre des Députés puisse adopter le texte rapidement.

*

La présente proposition de la loi a trait en premier lieu aux modifications à apporter à la loi du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises, et spécialement aux points suivants de ladite loi:

1. classement du poste de sous-directeur au grade 17;

2. introduction d'une filière informatique dans les carrières supérieure, moyenne et inférieure;
3. augmentation du nombre des emplois hors cadre de la carrière moyenne de 15 unités pour le porter à 25 unités;
4. création d'un service des poursuites indépendant du service des bureaux de recette.

Après plus de 35 années de mise en vigueur de la loi de 1964, et après une bonne demi-douzaine de réformes fiscales intervenues entre-temps, une révision du cadre du personnel de l'Administration des contributions directes s'avère nécessaire. Dans ce même contexte, il est proposé, en vue de réaliser un classement conforme aux obligations incombant à la tâche et à la responsabilité du sous-directeur, de ranger cette fonction qui figure actuellement au grade 16, dans le grade 17.

De même, en 1964, il n'était guère prévisible que l'informatique prendrait dans les années à venir l'essor qu'elle connaît actuellement; un essor et une complexité qui dépassent largement les connaissances des agents administratifs, de sorte que l'introduction d'une filière informatique, dans le cadre du personnel d'une administration de l'envergure et de l'importance de l'Administration des contributions directes, s'avère indispensable.

En matière d'organisation des services de l'Administration des contributions, souvent à attributions particulières, l'augmentation du nombre des emplois hors cadre dans la carrière moyenne de 10 à 25 unités peut éviter à l'avenir un changement d'affectation dans le seul but de respecter les règles et classement d'avancement. De fait, il arrive que des fonctionnaires hautement qualifiés et expérimentés, occupant des emplois à attributions particulières, se voient obligés de briguer des postes devenus vacants dans d'autres services et assortis d'un grade supérieur, sous peine d'être dépassés par un collègue de rang immédiatement inférieur. L'emploi hors cadre permet d'obvier à cet inconvénient en assurant au fonctionnaire concerné son rang de classement en cas de dépassement. En effet, le nombre de ces emplois ne cesse d'augmenter au sein de l'Administration des contributions directes suite au développement de la place financière, suivi de la création d'autres activités du secteur tertiaire.

Une situation analogue se présente dans la carrière de l'expéditionnaire, justifiant également la création, dans cette carrière, de cinq emplois hors cadre dont les titulaires

peuvent avancer jusqu'au grade 8bis inclusivement au cas où ils sont dépassés par leurs collègues de rang égal ou immédiatement inférieur.

Un autre problème que la présente proposition de loi entend aborder consiste dans la création d'un service indépendant des poursuites. En effet, la gestion simultanée des recettes et des poursuites par les mêmes personnes (fonctionnaires) risque d'entraîner des contestations en relation avec certains actes de poursuite d'après le principe que le créancier (le receveur) ne peut être en même temps agent des poursuites pour les montants lui dus.

Finalement, la proposition de loi contient encore un article relatif à l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Texte de la proposition de loi

PROPOSITION DE LOI modifiant

1. la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises;
2. la loi modifiée du 30 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Article 1^{er}. La loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises est modifiée et complétée comme suit:

1° A l'intitulé de la loi, les termes „et des accises” sont supprimés.

2° A l'article 2, l'alinéa 2 est remplacé comme suit:

"Elle comprend la direction, le service d'imposition, le service de révision, le service de recette et le service des poursuites."

3° A l'article 3. - A - alinéa 1^{er}, le texte de la lettre a est remplacé comme suit:

„a) Dans la carrière supérieure de l'administration

Grade de computation de la bonification d'ancienneté - grade 12:

- un directeur
- un sous-directeur
- des conseillers de direction première classe et des conseillers informaticiens première classe
- des conseillers de direction et des conseillers informaticiens
- des conseillers de direction adjoints et des conseillers informaticiens adjoints
- des attachés de Gouvernement premiers en rang et des chargés d'études informaticiens principaux
- des attachés de Gouvernement et des stagiaires ayant le titre d'attaché d'administration, ainsi que des chargés d'études-informaticiens et des stagiaires ayant le titre d'attaché-informaticien.

L'avancement aux fonctions prévues ci-avant se fait conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, telle qu'elle a été ou sera modifiée par la suite.

Les nominations aux fonctions de directeur et de sous-directeur sont faites au gré du Gouvernement.”

4° A l'article 3. - A - alinéa 1, le texte de la lettre b est remplacé comme suit:

„b) Carrière moyenne du rédacteur

Grade de computation de la bonification d'ancienneté - grade 7:

- des inspecteurs de direction 1^{ers} en rang, inspecteurs principaux 1^{ers} en rang ou inspecteurs informaticiens principaux 1^{ers} en rang;
- des inspecteurs de direction, inspecteurs principaux ou inspecteurs informaticiens principaux;
- des inspecteurs, receveurs principaux ou inspecteurs informaticiens;
- des chefs de bureau, contrôleurs, receveurs de 1^{re} classe ou chefs de bureau informaticiens;
- des chefs de bureau adjoints, contrôleurs adjoints, receveurs de 2^e classe, receveurs adjoints ou chefs de bureau informaticiens adjoints;
- des rédacteurs principaux, vérificateurs, sous-receveurs ou informaticiens principaux;
- des rédacteurs ou informaticiens diplômés;
- des stagiaires.

L'avancement aux fonctions prévues ci-avant se fait conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, telle qu'elle a été ou sera modifiée par la suite.”

5° A l'article 3. - A - alinéa 1^{er}, le texte de la lettre c est remplacé comme suit:

„c) Carrière inférieure de l'expéditionnaire

Grade de computation de la bonification d'ancienneté - grade 4:

- des 1^{ers} commis principaux ou 1^{ers} commis informaticiens principaux
- des commis principaux ou commis informaticiens principaux
- des commis ou commis informaticiens
- des commis adjoints ou commis informaticiens adjoints
- des expéditionnaires administratifs ou expéditionnaires informaticiens
- des stagiaires.

L'avancement aux fonctions prévues ci-avant se fait conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, telle qu'elle a été ou sera modifiée par la suite."

6° Le texte de l'article 4 est remplacé comme suit:

„Article 4.- Font partie de la direction, en dehors du directeur, du sous-directeur, des conseillers de direction 1re classe, des conseillers informaticiens 1re classe, des conseillers de direction, des conseillers informaticiens, des conseillers de direction adjoints, des conseillers informaticiens adjoints, des inspecteurs de direction 1^{ers} en rang, des inspecteurs informaticiens principaux 1^{ers} en rang, des inspecteurs de direction et des inspecteurs informaticiens principaux, des fonctionnaires des grades 10 et supérieurs, dont le rang et le nombre sont fixés par règlement grand-ducal."

7° L'article 8 est modifié comme suit:

- A l'alinéa 2 les termes "inspecteur principal" sont remplacés par ceux de "un inspecteur principal 1^{er} en rang ou un inspecteur principal".
- A l'alinéa 4 les termes "receveurs, receveurs adjoints ou sous-receveurs" sont remplacés par ceux de "inspecteurs principaux, receveurs principaux, receveurs 1^{re} classe, receveurs adjoints ou sous-receveurs".

8° Entre l'article 8 et le titre VI sont introduit le titre "V A. – du service des poursuites".

Article 8a.

1. Le service des poursuites se compose des sections des poursuites Luxembourg, Esch/Alzette et Ettelbruck.
2. Les sections des poursuites sont confiées à des fonctionnaires du cadre fermé de la carrière du rédacteur, soumis au régime normal de travail, qui portent le titre de préposé de la section des poursuites.

9° A l'article 13, alinéa 2, les termes "des grades 7 à 10" sont à supprimer.

10° Le texte de l'article 14 est remplacé comme suit:

„Article 14.- Les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes sont nommés par le Grand-Duc, à l'exception des fonctionnaires inférieurs au grade 8 qui sont nommés par le Ministre des Finances.”

11° L'article 15 est modifié et complété comme suit:

1° A la section I, les termes „le sous-directeur au grade 16” sont remplacés par ceux „le sous-directeur au grade 17”;

2° A la section II, il est inséré entre les numéros 1° et 2° un nouveau numéro 1°bis, libellé comme suit:

„1° bis. A l'article 22, l'énumération figurant à la section IV, numéro 9 est complétée par la mention „le sous-directeur des contributions”; la mention „le sous-directeur des contributions” figurant au numéro 8 est supprimée;

3° A la section II, 2°, la lettre c est remplacée comme suit: „c) au grade 17 est ajoutée la mention suivante: „Contributions - sous-directeur”;

4° A la section II, 3°, la lettre b est remplacée comme suit: „dans la carrière supérieure de l'administration au grade de computation de la bonification d'ancienneté 12, au grade 17, est ajoutée la mention suivante: „sous-directeur des contributions”;

12° L'article 17 est modifié comme suit:

„Article 17. Un règlement grand-ducal peut désigner des emplois à attributions particulières, de caractère technique, dont les titulaires peuvent avancer hors cadre par dépassement des effectifs prévus par les différents grades du cadre fermé au moment où leur collègue de rang égal ou immédiatement inférieur bénéficie d'une promotion.

Le nombre des emplois à attributions particulières de caractère technique ne peut dépasser

- pour les carrières du rédacteur et de l'informaticien diplômé celui de vingt-cinq;
- pour les carrières de l'expéditionnaire administratif et de l'expéditionnaire-informaticien celui de cinq.”

Art. 2.- La loi modifiée du 30 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines est modifiée et complétée comme suit:

A l'article 3. le libellé de la lettre 1) est remplacé par les dispositions suivantes:

« (1) Le cadre du personnel comprend les emplois et fonctions ci-après:

a) dans la carrière supérieure de l'administration. Grade de computation de la bonification d'ancienneté: 12.

- un directeur
- un sous-directeur
- des conseillers de direction première classe et des conseillers informaticiens première classe
- des conseillers de direction et des conseillers informaticiens
- des conseillers de direction adjoints et des conseillers informaticiens adjoints
- des attachés de Gouvernement premiers en rang et des chargés d'études informaticiens principaux
- des attachés de Gouvernement et des stagiaires ayant le titre d'attaché d'administration, ainsi que des chargés d'études informaticiens et des stagiaires dans cette branche, sans que le total de cette carrière, y compris le directeur et le sous-directeur, puisse dépasser le nombre de dix.

Les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration sont nommés aux fonctions prévues ci-dessus d'après les prescriptions de la loi du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, telle qu'elle a été ou sera modifiée par la suite.

La nomination aux fonctions de directeur et de sous-directeur sont faites au gré du Gouvernement.»

Le libellé du paragraphe (2) de l'article 19 est remplacé comme suit:

« Art. 19. (2). Les modifications et additions ci-après sont apportées à l'annexe A. - Classification des fonctions - Rubrique I.- Administration générale de la susdite loi du 22 juin 1963:

- a) au grade 12, la mention "Enregistrement et Domaines - chargé d'études-informaticien "N est insérée après " Corps diplomatique - secrétaire de légation";
- b) au grade 13, la mention "Enregistrement et Domaines - chargé d'études-informaticien principal (IV-16°) " est insérée après "Corps diplomatique - secrétaire de légation 1er en rang (IV- 16°);
- c) au grade 14, la mention "Enregistrement et Domaines - conseiller- informaticien adjoint (IV-16°) est insérée après "Corps diplomatique - conseiller de légation adjoint (IV- 16°);
- d) au grade 15, la mention "Enregistrement et Domaines - conseiller- informaticien (VI-20°)" est insérée après "Corps diplomatique - conseiller de légation (VI-20°);
- e) au grade 16, la mention "Enregistrement et Domaines - conseiller- informaticien 1re classe (VI-21°, VII)" est insérée après "Enregistrement et Domaines - sous-directeur (IV-8°, VII) " " .

Commentaire des articles

Ad article 1

La proposition de loi prévoit de modifier et de compléter sur plusieurs points la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes (désignée ci-après par les termes „loi organique”) qui règle l'organisation et les attributions de cette administration.

- 1° La loi du 27 juillet 1993 attribuant des compétences nouvelles et modifiant les compétences actuelles de l'Administration des douanes et accises concernant la fiscalité indirecte et les attributions policières, a transféré intégralement le volet des accises à cette dernière administration, de sorte qu'il est opportun de profiter de l'occasion pour redresser le titre de la loi sous rubrique pour l'adapter à la situation réelle et éliminer en même temps toute source de confusion.
- 2° A l'article 2 de la loi organique l'alinéa 2 est modifié, afin de préciser que dorénavant l'Administration des contributions comprend, en dehors de la direction, du service d'imposition, du service de révision, du service de recette, également le service des poursuites.
- 3° La présente disposition a pour objet de modifier l'article 3. - A - alinéa 1, lettre a de la loi organique qui définit la structure de la carrière supérieure de l'Administration des contributions directes. Elle y remplace:
 - a) la fonction de sous-directeur au grade 16 par la fonction de sous-directeur au grade 17; et y ajoute:
 - b) une filière informatique dans les grades 12 à 16 de cette carrière.

Ad a

Afin de tenir compte des obligations et responsabilités incombant à la fonction de sous-directeur et afin de rendre cohérent le système de promotion, il est proposé de classer la fonction de sous-directeur, actuellement au grade 16, dans le grade 17.

Ad b

Comme dans toutes les autres administrations de l'Etat, l'Administration des contributions directes a connu la création d'un nouveau service, à savoir le service informatique, qui ne cesse de prendre de l'envergure, ce qui constitue, par rapport à 1964, année de la mise en vigueur de la loi organique de cette administration, un changement significatif. Ce service, hautement technique, exige de plus en plus l'engagement de spécialistes dans cette matière, ce qui, jusqu'ici, n'était pas possible faute d'une filière informatique à l'administration sous rubrique.

Si, au départ, le Centre Informatique de l'Etat pouvait pallier en quelque sorte ce défaut, les exigences qui se posaient dans les divers services ne cessaient d'augmenter, de sorte que d'année en année un nombre croissant de fonctionnaires de la filière administrative devraient être affectés à cette division.

Aussi, devient-il nécessaire, voire indispensable, d'engager des fonctionnaires spécialisés pour garantir à l'avenir à ce service un fonctionnement impeccable, condition essentielle pour assurer sa mission primordiale dans le domaine administratif.

C'est pour ces raisons que la création de la nouvelle filière informatique et son intégration dans le cadre du personnel existant s'impose impérativement.

En vertu des modifications qui précèdent, le projet de loi prévoit le classement du poste de sous-directeur au grade 17, ainsi que la création d'une filière informatique dans le cadre du personnel existant.

En plus, le texte de l'article 14 (voir sub 10°) est simplifié sans pour autant perdre sa clarté et son homogénéité.

L'article 15 (voir sub 11°) de la loi organique est notamment modifié et complété comme suit:

Le sous-directeur est classé au grade 17.

La classification des fonctions figurant à l'article 22, section IV, numéro 9 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, est complétée par la mention du sous-directeur des contributions; la mention du sous-directeur figurant au numéro 8 est supprimée.

L'annexe A, rubrique I. Administration générale de la loi du 22 juin 1963, est complétée par la mention sous le grade 17 du sous-directeur des contributions.

Ensuite, l'annexe D, rubrique I. Administration générale de la loi du 22 juin 1963, est complétée par la mention sous le grade 17 du sous-directeur des contributions.

7° Les modifications effectuées sous ce numéro servent à préciser que le service de recette du bureau de Luxembourg n'est actuellement pas confié à un inspecteur (cf. article 8, alinéa 2), mais à un inspecteur principal 1er en rang ou un inspecteur principal, lequel est assisté dans l'exercice de sa mission (cf. article 8, alinéa 4) d'un ou de plusieurs inspecteurs principaux, d'inspecteurs, contrôleurs, receveurs ou receveurs adjoints.

8° Il est prévu sous le nouveau titre "V A – du service des poursuites", à l'article 5a du projet de créer un service des poursuites indépendant du service des recettes, parce que ceci est le seul moyen efficace pour éliminer toute possibilité de confusion d'intérêts et de contestation qui peut en résulter dans le domaine des actes de poursuite du fait du cumul de ces deux fonctions de nature différente.

9° La modification proposée sous l'article 13, alinéa 2 de la loi organique a pour objet de préciser que, contrairement à la situation actuelle, à l'avenir tous les fonctionnaires de la carrière du rédacteur et non seulement ceux des grades 7 à 10 peuvent procéder à des actes de poursuite.

10°/11° Voir sub 3°, lettre b ci-dessus.

12° L'article 17 de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises introduit, dans la carrière moyenne du rédacteur, des emplois hors cadre, comme disposition permettant en cas de nécessité de réaliser des avancements sur place. L'idée à la base de cette mesure législative était de parer à des mutations trop importantes de titulaires de postes dotés d'une technicité toute spéciale.

Les postes en question exigent en effet une période d'initiation souvent très longue et pour lesquels les titulaires doivent posséder des aptitudes particulières. De trop fréquentes mutations comportent donc des inconvénients majeurs pour l'Administration des contributions directes, du fait qu'à chaque mutation le nouveau titulaire doit s'astreindre à une très longue phase d'initiation au cours de laquelle il ne lui est guère possible d'exercer sa fonction avec la compétence voulue. Ainsi, il est du plus grand intérêt de conserver aussi longtemps que possible à ces postes les fonctionnaires qui y ont fait leurs preuves.

Les postes hors cadre, qui permettent à leurs titulaires de recevoir sur place l'avancement auquel ils ont droit, constituent l'instrument idéal pour assurer une longue occupation par les mêmes fonctionnaires des emplois à attributions particulières et à caractère technique.

Par la loi du 20 mars 1970 modifiant la loi du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises, le nombre total des emplois hors cadre a été porté à 10 unités. Depuis lors, cet article n'a plus été modifié, de sorte que le nombre de 10 est toujours en vigueur.

Or, plus de trente ans après la mise en vigueur de la loi du 20 mars 1970, le nombre de dix emplois hors cadre ne permet plus du tout de tenir compte des exigences de l'organisation de l'Administration des contributions directes. Durant cette longue période, l'évolution de la législation fiscale de plus en plus complexe, l'accroissement particulièrement important du nombre des sociétés de capitaux et autres collectivités, l'augmentation de la population résidente et de la population active non résidente, l'introduction de l'informatique et de la bureautique dans les divers services, ont conduit à la création de nombreux services et bureaux à caractère très spécialisé et des fois aussi technique, tels que la division informatique de la direction, le bureau d'imposition Sociétés 6 compétent pour l'imposition des établissements de crédit.

A défaut d'attribution à l'Administration des contributions directes dans les plus brefs délais d'une augmentation très sensible des emplois hors cadre, on risque de perdre au cours des années 2002 à 2004 des fonctionnaires hautement qualifiés et disposant d'une longue expérience à des emplois dotés d'attributions particulières, du fait que beaucoup de fonctionnaires atteindront alors l'âge de 60 ans, ce qui donnera lieu dans la suite à

des vacances de postes, dont certaines se situent dans des services moins spécialisés, des bureaux d'imposition de la section des personnes physiques.

Un élargissement adéquat des postes hors cadre constitue le meilleur moyen pour assurer le maintien sur place de certains fonctionnaires de la direction, des bureaux d'imposition des sociétés, du service de révision et autres. En présence d'une pénurie des effectifs à tous les niveaux, il ne serait pas judicieux de forcer des fonctionnaires hautement qualifiés et expérimentés de changer d'affectation en vue d'obtenir une promotion.

Pour cette raison, le présent article propose de porter le nombre actuel des emplois hors cadre de l'article 17 de la loi organique de 10 unités à 25 unités.

Par analogie à la situation de la carrière du rédacteur, la plupart des arguments avancés sous le point 8 restent également valables pour la carrière de l'expéditionnaire, de sorte que la création d'une filière hors cadre dans cette carrière s'impose effectivement. En conséquence, l'insertion d'une disposition dans la loi organique rendant possible la nomination hors cadre jusqu'au grade 8bis inclus de cinq titulaires de la carrière de l'expéditionnaire s'avère indispensable.

Ad article 2:

Comme le Gouvernement a adopté en 1999 un plan de renforcement pluriannuel en faveur des administrations fiscales qui comporte, pour l'exercice 2002, la mise à disposition de 35 unités aux administrations des contributions directes, de l'enregistrement et des domaines et des douanes et accises, il échet d'amender les lois organiques de ces administrations pour permettre l'engagement de nouveaux agents de la carrière supérieure et des carrières moyennes, les postes existant de ces carrières étant tous pourvus de titulaires.

Le renforcement décidé en faveur de l'Enregistrement permettra l'engagement en 2002 d'un agent dans la carrière supérieure du chargé d'études informaticien à introduire dans cette administration à côté de la carrière supérieure administrative.