

N° 5018⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 20 mars 1970
portant réorganisation de l'administration de l'Enregistrement
et des Domaines

* * *

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

(3.7.2003)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Alex BODRY, Emile CALMES, Lucien CLEMENT, Gusty GRAAS, Gast GIBERYEN, Jeannot KRECKE, Jean-Paul RIPPINGER, Serge URBANY et Claude WISELER, Membres.

*

**I. ANTECEDENTS ET TRAVAUX DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET**

Le présent projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Finances en date du 23 août 2002. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rendu son avis le 16 octobre 2002.

La Chambre des Députés a été saisie d'un amendement gouvernemental le 13 février 2003. Cet amendement a été avisé le 24 mars 2003 par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet de loi ainsi que sur l'amendement gouvernemental en date du 25 mars 2003.

La Commission des Finances et du Budget a désigné son rapporteur au cours de sa réunion du 2 juin 2003 en la personne de M. le Député Norbert Hauptert. La commission a examiné le projet et les avis le 6 juin 2003.

Le présent rapport a été présenté à la commission et adopté en date du 3 juillet 2003.

*

II. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique poursuit *quatre objectifs*:

1. *La création d'un service antifraude à l'administration de l'Enregistrement et des Domaines* doit mettre cette administration en mesure de répondre aux attentes des instances communautaires en matière de contrôle et de coopération administrative dans le domaine de la TVA. En effet, depuis la suppression des contrôles fiscaux aux frontières, se sont développées des fraudes organisées d'une dimension internationale et d'une envergure financière telles qu'elles causent des pertes de recettes considérables aux Etats membres. Ces fraudes, créant des distorsions de concurrence au niveau de la circulation des capitaux, affectent le bon fonctionnement du marché intérieur. La Commission s'est donc engagée à combattre ces pratiques en établissant un système commun d'échange d'informations et

de coopération entre les Etats membres ainsi qu'entre ces derniers et la Commission. Ces échanges doivent être intensifiés et accélérés afin de combattre plus efficacement les fraudes.

Etant donné que le nouveau service doit opérer dans un environnement international difficile, dans un domaine de contrôles délicats et souvent contestés, comportant à la fois des travaux de simple compilation et des travaux de recherches juridiques et comptables, il doit être doté de fonctionnaires de toutes les spécialités et de toutes les carrières prévues au sein de l'administration, à savoir les carrières inférieure, moyenne et supérieure.

La directive 2002/38/CE sur le régime de la TVA applicable aux services de radiodiffusion et de télévision et à certains services fournis par voie électronique, qui est sur le point d'être transposée en droit national, prévoit la transmission par voie électronique de certaines déclarations et le dépôt des déclarations fiscales par voie électronique. Les vérifications sur le terrain nécessitent donc des audits de comptabilités informatisées et de factures électroniques. Par conséquent, le service doit être doté de spécialistes en informatique.

Vu les dangers auxquels peuvent être exposés les fonctionnaires de ce service, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics se pose des questions quant à l'organisation du service sur le terrain. „Il n'est en effet pas un secret que cette forme de criminalité, même si elle est „à col blanc“ en apparence, a un corollaire beaucoup moins inoffensif, de sorte que des moyens autrement plus performants que la simple création d'une division supplémentaire au sein d'une administration fiscale semblent indiqués, notamment une étroite collaboration avec ceux qui sont spécialisés dans la lutte contre la criminalité.“ L'administration est consciente de ce problème et persuadée que la collaboration avec les services spécialisés s'établira le moment voulu.

2. Le second objectif du projet consiste en *l'augmentation du nombre des emplois hors cadre dans la carrière moyenne de 6 à 15 unités et en la création de 3 postes hors cadre dans la carrière de l'expéditionnaire.*

En effet, l'avancement du personnel au sein de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines se fait, comme c'est le cas d'ailleurs dans l'administration des Contributions, d'après le principe de l'attribution de responsabilités supplémentaires, qui est presque toujours accompagné d'un changement d'affectation. Ce principe, très favorable de manière générale et dont on ne peut que se féliciter, a cependant l'inconvénient que des fonctionnaires hautement qualifiés et expérimentés, occupant des emplois à attribution particulière, notamment dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale, se voient obligés de briguer des postes devenus vacants dans d'autres services assortis d'un grade supérieur, sous peine de se voir dépasser 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. Le nombre de ces emplois ne cesse d'augmenter notamment avec la création d'un service antifraude.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle à l'égard de la création de nouveaux postes hors cadre au sein de l'administration. La Haute Corporation „n'est pas à même, en l'absence de précisions sur la nature de ces emplois, d'apprécier si le nombre d'emplois est justifié en l'occurrence“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat remarque qu'étant donné l'incidence de la mesure sur le budget de l'Etat, le dossier devrait être complété par une fiche financière. „En l'absence de justification suffisante, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article 4 dans l'état actuel du dossier.“

Entre-temps, le gouvernement vient de compléter l'exposé du projet par une justification de l'augmentation du nombre de postes hors cadre, une précision sur la nature des postes et une évaluation de l'incidence de cette augmentation sur le budget de l'Etat.

Pour ce qui est de la nature des postes concernés dans la carrière moyenne, il s'agit des 5 postes du Collège des inspecteurs, de 3 postes à prévoir dans le service antifraude à créer, d'un poste au service de la législation sur la TVA et des relations internationales, d'un poste au service du contentieux, d'un poste au service de la législation sur le droit d'enregistrement, d'un poste dans la division des domaines ainsi que d'un poste dans la division informatique. Dans la carrière inférieure il s'agit des postes aux services formation, comptabilité et timbres.

Tous ces postes exigent de leur titulaire des connaissances approfondies et une expérience de travail de plusieurs années. Voilà pourquoi, les adjoints à ces postes sont normalement appelés à assurer la succession des titulaires lorsque ces derniers partent à la retraite. Il s'agit donc d'éviter que lesdits adjoints, après une longue période d'initiation et de préparation, se voient contraints à quitter leur poste

pour obtenir une promotion qui devrait leur revenir du simple fait de leur classement. C'est dans des circonstances pareilles et pour les postes indiqués ci-avant que la promotion à un poste hors cadre doit intervenir. Il ne s'agit donc nullement d'assurer des promotions supplémentaires tous azimuts. D'ailleurs, dans la fiche financière jointe, le gouvernement ne prévoit pas à l'heure actuelle l'épuisement du contingent des postes hors cadre qui serait alloué à l'administration, étant donné que quelques adjoints aux postes visés sont déjà nommés au grade correspondant vacant dans le cadre fermé. L'incidence de la mesure proposée sur le budget de l'Etat est évaluée, dans les circonstances actuelles de la composition des carrières de l'administration, à 36.697,7 €.

Vu les explications supplémentaires fournies par le gouvernement, la Commission des Finances et du Budget est d'avis que la création de postes hors cadre supplémentaires est justifiée et invite le Conseil d'Etat à revoir sa décision d'émettre une opposition formelle à l'égard de l'article 4 du projet.

3. Un autre objectif du projet consiste en *l'introduction des carrières de l'informaticien diplômé et de l'expéditionnaire-informaticien dans l'administration.*

La loi du 29 juillet 2002 (voir doc. parl. 4931) avait déjà créé la filière d'informaticien dans la carrière supérieure de l'administration. Les fonctions d'informaticien s'imposant au niveau de toutes les carrières de l'administration surtout avec le développement de l'audit informatique, et la création de la nouvelle division antifraude, le projet prévoit l'introduction de la filière informatique également dans les carrières inférieure et moyenne.

4. Un dernier objectif du projet consiste en *la suppression de la limite du nombre de postes prévue pour le total des postes de la carrière supérieure* de l'administration. Cette suppression donne plus de flexibilité à l'administration et lui évite de légiférer chaque fois que le renforcement du cadre de cette carrière s'impose.

*

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Le présent article, modifiant l'article 3 de la loi organique de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines, a été introduit dans le projet de loi par voie d'amendement gouvernemental du 13 février 2003. L'objet de cet article est à la fois d'éliminer la limite du nombre des postes prévue pour le total de la carrière supérieure de l'administration et d'introduire les carrières de l'informaticien diplômé et de l'expéditionnaire-informaticien dans l'administration.

Le Conseil d'Etat marque son accord tout en estimant que le stagiaire de la carrière du chargé d'études-informaticien doit porter le titre d'attaché-informaticien.

La commission marque son accord avec cette proposition de texte.

Article 2

Cet article est relatif à la composition de la direction de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines. La Chambre des Fonctionnaires et des Employés publics s'interroge sur la pertinence de cette mesure. Le Conseil d'Etat partage cette critique, tout en donnant son accord à l'article proposé.

Article 3

La Haute Corporation propose une modification du libellé de la phrase d'introduction du présent article, qui est relatif à la réorganisation du service d'imposition et de contrôle. La commission marque son accord.

Article 4

En l'absence de justification suffisante, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 4. Or, vu les considérations développées ci-dessus (voir point II. 2), la commission propose à la Haute Corporation de ne pas refuser la dispense du second vote constitutionnel.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Finances et du Budget unanime recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

PROJET DE LOI
modifiant la loi modifiée du 20 mars 1970
portant réorganisation de l'administration de l'Enregistrement
et des Domaines

Art. 1er.— A l'article 3 de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, le libellé du paragraphe 1), sub a), b) et c) est remplacé par les dispositions suivantes:

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 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 modifiée par la suite.

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

b) dans la carrière moyenne du rédacteur

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

- des inspecteurs de direction premiers en rang, inspecteurs principaux premiers en rang ou inspecteurs-informaticiens principaux premiers en rang;
- des inspecteurs de direction, inspecteurs principaux ou inspecteurs-informaticiens principaux;
- des inspecteurs, conservateurs des hypothèques, receveurs principaux ou inspecteurs-informaticiens;
- des chefs de bureau, contrôleurs, dont un contrôleur-garde magasin du timbre, receveurs de première classe ou chefs de bureau-informaticiens;
- des chefs de bureau adjoints ou chefs de bureau-informaticiens adjoints;
- des rédacteurs principaux ou informaticiens principaux;
- des rédacteurs ou informaticiens diplômés.

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 modifiée par la suite.

c) dans la carrière inférieure de l'expéditionnaire

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

- des premiers commis principaux ou premiers commis-informaticiens principaux;
- des commis principaux ou commis-informaticiens principaux;
- des commis ou commis-informaticiens;
- des commis adjoints ou commis-informaticiens adjoints;
- des expéditionnaires ou expéditionnaires-informaticiens.

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 modifiée par la suite.

Art. 2.– L'article 5 de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est remplacé comme suit:

„Un règlement grand-ducal fixera le nombre et le rang des fonctionnaires des grades 8 et supérieurs qui constituent le personnel de la direction en dehors du directeur et du sous-directeur.“

Art. 3.– L'article 9 de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines prend, sous l'intitulé „Titre V – Du service d'imposition et de contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les assurances“, la teneur suivante:

„**Art. 9.**– (1) Le service d'imposition et de contrôle comprend deux sections:

- a) la section d'assiette et de surveillance de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les assurances;
- b) la section de contrôle, dénommée „Service antifraude“.

En cas de besoin, le directeur peut charger des fonctionnaires de tous les services et divisions de l'administration d'assister les agents du service d'imposition et de contrôle dans l'exercice de leurs attributions.

(2) La section d'assiette et de surveillance de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt sur les assurances se compose de bureaux d'imposition dont le nombre, le siège, l'organisation et les attributions sont fixés par règlement grand-ducal.

(3) A la tête de chaque bureau d'imposition est placé un fonctionnaire ayant au moins le grade de contrôleur.

(4) La section de contrôle comprend, selon les besoins, des fonctionnaires des carrières supérieure, moyenne et inférieure, ainsi que de la carrière des employés de l'Etat.

L'organisation et les attributions du Service antifraude sont déterminées par règlement grand-ducal.“

Art. 4.– L'article 20 est remplacé comme suit:

„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 la carrière du rédacteur, celui de quinze;
- pour la carrière de l'expéditionnaire administratif, celui de trois.“

Luxembourg, le 3 juillet 2003

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Lucien WEILER

