

N° 5558⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant renforcement des structures de direction
des administrations fiscales**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.5.2006)

Par dépêche du 9 mars 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales. Le texte du projet élaboré par le ministre des Finances était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics fut transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 4 avril 2006. Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des employés privés lui furent communiqués par dépêches respectivement des 3 et 10 mai 2006.

Le Conseil d'Etat se doit encore de constater que le dossier lui soumis ne comportait pas de fiche financière au sens de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat alors même que les dispositions du projet de loi sous examen risquent d'engendrer des dépenses à charge du budget de l'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet a principalement pour objet d'instituer une direction collégiale à la tête de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Comme le cadre supérieur de l'Administration des douanes et accises comprend uniquement le directeur, la mise en place d'une direction collégiale s'avère irréalisable pour le moment. Pour cette administration le projet se limite donc à renforcer dans une première étape le cadre supérieur.

Soucieux de disposer d'une organisation moderne, efficiente et adaptée aux exigences de plus en plus diversifiées, le Gouvernement propose de doter l'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines d'un comité de direction, „à l'instar de l'organisation mise en place dans d'autres administrations, services et établissements publics et en s'inspirant des meilleures pratiques dans d'autres Etats membres de l'UE“. Comme l'exposé des motifs n'indique pas des exemples étrangers, le Conseil d'Etat ne saurait apprécier ces „best practices“; toutefois, en ce qui concerne les structures administratives luxembourgeoises, l'assertion est fautive en ce qui concerne les administrations et services publics. Toutes ces administrations ou services généraux sont placés sous la direction d'un chef d'administration, muni de certains pouvoirs de décision. Ces services généraux, créés pour des raisons d'ordre pratique et technique, restent sous la dépendance directe et la haute surveillance du ministre compétent. (Voir Pierre MAJERUS, L'Etat luxembourgeois, sixième édition, page 287). Il est vrai que la structure d'une direction collégiale a été retenue pour certains établissements publics, notamment du secteur financier, qui ont adopté, à la suite de la réforme de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat par la loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, le modèle d'organisation des sociétés allemandes prévoyant les organes „Aufsichtsrat/Vorstand“. Si une telle structure peut se justifier dans le cadre d'un établissement public, qui répond au principe de la décentralisation administrative et qui, à ce titre, est doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat ainsi que d'une large autonomie administrative et financière, on peut se demander si elle est appropriée dans le cadre de l'administration centrale.

Il échappe au Conseil d'Etat si la direction collégiale répond à une nécessité organisationnelle. Il ne ressort pas de l'exposé des motifs si les administrations fiscales ont fait l'objet d'un audit externe recommandant un alignement stratégique ou si, en tirant profit du modèle „Common Assessment Framework“ (voir: CAF 2002 Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative), préconisé par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, une auto-évaluation a été conduite au sein des administrations concernées, qui aurait pu servir à apprécier entre autre le facteur du „leadership“. A défaut de tels préalables, qui auraient pu prévoir une saine gestion des processus et du changement, il est à craindre que la réforme projetée n'apporte guère de plus-value du point de vue organisationnel.

Encore faut-il tenir compte que la structure directionnelle proposée n'est pas en phase avec les procédures prévues en matière fiscale et notamment la loi générale des impôts ou „Abgabenordnung“ (AO), qui prévoit de nombreuses compétences d'attribution au profit du directeur ou „Oberfinanzpräsident“. Comme le texte prévoit que „l'administration ... est confiée à un comité de direction ..., sans préjudice des compétences spécifiquement attribuées au directeur ... en vertu de dispositions légales particulières“, on peut se demander, compte tenu de la multitude des attributions réservées au directeur, quelles seraient les décisions à prendre collégialement. Dans la mesure où le directeur déléguera ses compétences à l'un ou l'autre des directeurs adjoints, ceux-ci les exerceront au nom et pour le compte du directeur et non comme membres du comité de direction. A défaut d'une réforme préalable des procédures fiscales, on risque de se trouver dans une insécurité juridique permanente.

Finalement, il y a lieu d'observer que la structure collégiale proposée risque de ne pas cadrer avec les rapports hiérarchiques prévus par le statut général de la fonction publique.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat doit réserver sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel en attendant les réponses qui seront fournies ultérieurement au cours de la procédure législative.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article a trait aux modifications envisagées à l'endroit de la loi organique de l'Administration des contributions directes.

Compte tenu des observations formulées dans le cadre de ses considérations d'ordre général, le Conseil d'Etat s'oppose au point (1) prévoyant l'introduction d'un comité de direction. La suppression de ce dispositif rend superfétatoire les dispositions prévues sous le point (4) en ce qu'elles prévoient le remplacement des directeurs adjoints. Les articles 2 et 11 de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes seraient dès lors à maintenir dans leur teneur actuelle.

Les points (2), (3) et (5), qui deviennent les points (1), (2) et (3) selon le Conseil d'Etat, ne donnent pas lieu à observation.

Quant à la forme, il y a lieu d'écrire „Art. 1er“.

Article 2

Les observations faites à l'endroit de l'article 1er s'appliquent par analogie à la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Article 3

Cet article qui modifie la loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l'administration des douanes et accises donne lieu aux observations suivantes:

Au point (1), il y a lieu de supprimer au dernier tiret de l'énumération les termes „et des stagiaires ayant le titre d'attaché d'administration“.

L'abrogation pure et simple du paragraphe 2 supprime la possibilité de recruter des stagiaires et des employés de l'Etat. Aussi le point (2) de l'article sous revue serait-il à libeller comme suit:

„Au paragraphe 2 de l'article 3, les termes „par un fonctionnaire de la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement,“ sont supprimés.“

Article 4

Les modifications apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ont trait au remplacement de la fonction de „sous-directeur“ par celle de „directeur adjoint“. Il échappe au Conseil d'Etat quelles sont les raisons qui ont poussé les auteurs à prévoir pour le directeur adjoint de l'Administration des contributions directes le grade 17, alors que celui de l'Administration de l'enregistrement et des domaines est seulement classé au grade 16. En tout état de cause, les deux fonctions similaires sont à classer au même grade.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 mai 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

