

N° 5558⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

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

* * *

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

(13.6.2006)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gast GIBERYEN, Charles GOERENS, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 20 mars 2006 par Monsieur le Ministre des Finances. Il a été avisé:

- le 24 mars 2006 par la Chambre de Travail,
- le 27 mars 2006 par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics,
- le 12 avril 2006 par la Chambre de Commerce et
- le 25 avril 2006 par la Chambre des Employés privés.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 16 mai 2006.

Lors de sa réunion du 26 mai 2006, la Commission des Finances et du Budget a désigné M. Norbert HAUPERT comme rapporteur et a examiné le projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le projet de rapport fut analysé et adopté au cours de la réunion du 13 juin 2006.

*

**2. QUELQUES REMARQUES PRELIMINAIRES SUR L'ORGANISATION
DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

La question centrale de l'organisation d'un Etat, au Luxembourg comme ailleurs, est de savoir quelle forme l'intervention étatique doit revêtir: celle de la gestion directe, encore appelée gestion en régie, ou celle de la gestion par délégation.

La gestion directe semble devoir partout s'imposer s'agissant des services publics liés aux fonctions de souveraineté de l'Etat (justice, police, sécurité, défense, diplomatie). Pour les autres missions qui lui incombent, l'Etat peut choisir d'intervenir directement ou de déléguer l'exécution du service public, tout en assurant un contrôle plus ou moins étendu sur le fonctionnement de l'activité ainsi déléguée.

Au Grand-Duché les services publics directement gérés par l'Etat le sont par les administrations centrales des ministères. Il existe cependant aussi des „services généraux“¹ qui, tout en faisant partie

1 Pierre Majerus: L'Etat luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif.

de l'administration centrale, forment des administrations spéciales sous la direction de chefs d'administration munis de certains pouvoirs de décision.

Selon Pierre Majerus, les services généraux restent cependant sous la dépendance directe et sous la haute surveillance du ministre compétent. Il ne s'agit donc pas de services décentralisés comme les administrations communales ou les établissements publics, mais ils représentent en fait une forme de déconcentration administrative.

Suivant le rapport „Le rôle de l'Etat au Luxembourg“ des professeurs Roux et Scoffoni (juin 2003), le système actuel qui consiste à déconcentrer la gestion de certains services (les services généraux) tout en les maintenant dans la hiérarchie ministérielle semble fonctionner de manière satisfaisante et confère une réelle cohérence d'ensemble à l'action ministérielle. Il n'en demeure pas moins que certaines améliorations peuvent être envisagées.

Dans le contexte de ces améliorations, les auteurs du rapport citent, entre autres, la discussion sur une réforme de l'Administration des Contributions directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines dans le sens d'une fusion de ces deux administrations². Les avantages escomptés d'un tel regroupement concerneraient:

- l'amélioration de la lutte contre la fraude fiscale par une meilleure gestion des effectifs; une mise en commun des différents réseaux régionaux; un décloisonnement des administrations favorisant une meilleure circulation des informations, ainsi qu'une meilleure allocation des ressources, notamment informatiques;
- la simplification des circuits et des procédures; les usagers (contribuables) ou les organismes extérieurs (communes, sécurité sociale) ayant dorénavant un seul interlocuteur. Cela supposerait évidemment de réaliser en parallèle une harmonisation des procédures relatives aux différents impôts, tout en les simplifiant autant que possible.

Les professeurs français avouent cependant qu'une telle fusion est rendue difficile par l'extrême complexité de la matière fiscale qui nécessite une spécialisation poussée des agents et rend, par conséquent, problématique leur polyvalence au sein d'une administration fiscale unifiée.

Dans ses conclusions relatives à son rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg, le député Jeannot Krecké est cependant plus conséquent quant à une fusion des administrations fiscales:

„Pourquoi préconiser une fusion des administrations fiscales à Luxembourg? En fait, on pourrait répondre à cette question en affirmant simplement que seule une vue d'ensemble permet d'assurer une imposition et un contrôle équitables de tous les contribuables et, par voie de conséquence, une lutte efficace contre la fraude fiscale. Certes, ces objectifs pourraient être atteints en mettant en œuvre les solutions individuelles esquissées ci-dessus en matière d'informatisation, en instaurant un dialogue interadministratif et en augmentant les effectifs des administrations concernées.“ (p. 235)

L'accord de coalition de 2004 n'est pas resté muet au sujet d'une réforme des administrations fiscales. En effet, les partenaires de coalition ont convenu de renforcer la coopération entre les administrations fiscales pour rendre le système fiscal plus efficace. Ils ont précisé que:

„En particulier, pour ce qui est de l'Administration des Contributions directes (ACD) et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED), cette coopération renforcée pourrait entre autres s'articuler autour des axes suivants:

- *un échange d'informations efficace en vue de la détermination de l'impôt sur le revenu et de la TVA qui s'effectuerait de manière informatique selon des procédures à définir;*
- *une coopération structurée entre le service antifraude de l'AED et le service de révision de l'ACD;*
- *une intensification structurée en matière de recouvrement de l'impôt, des échanges d'informations et de la coopération entre les différents bureaux de recette, à doter du même outil de gestion comptable, avec des agents de poursuite agissant pour le compte des deux administrations;*

² Motion du 27 novembre 1990 de la Chambre des députés, Avis du Conseil d'Etat du 19 février 1993 préconisant de transférer la matière de la TVA à l'Administration des Contributions directes, Rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg d'avril 1997 élaboré par J. Krecké.

- une association en matière de contrôle des mutations immobilières de l'ACD au système de gestion informatique de la „publicité foncière“ en voie de création entre l'AED, l'Administration du Cadastre et le Notariat;
- une mise en place d'un système de détachements temporaires d'agents spécialisés d'une administration dans l'autre;
- un meilleur échange de données afin d'éviter des doubles emplois et un gaspillage de ressources, entre, d'une part, l'ACD et, d'autre part, notamment le CCSS et la CNPF.“

Le présent projet de loi s'inscrit dans la lignée de réformes administratives qui sont destinées à mettre en pratique cet accord de coalition.

*

3. OBJET DU PROJET DE LOI

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi n'est que la continuité d'une série de mesures arrêtées par les gouvernements successifs visant à renforcer les moyens d'action des administrations fiscales, du fait de la multiplication et de la complexité croissante des fonctions qu'elles exercent, ainsi que des nécessités d'une gestion efficiente.

Le projet de loi proposé par le gouvernement a pour objet

- de doter les administrations fiscales d'un organe de gestion répondant aux besoins d'une administration moderne fonctionnant sur base d'une direction collégiale;
- de renforcer la collaboration entre les trois administrations fiscales en vue d'une amélioration dans la lutte contre la fraude fiscale, d'un recouvrement plus efficace des créances fiscales et d'une simplification des procédures administratives par l'élimination des doubles emplois;
- de renforcer les directions des trois administrations.

Pour réaliser son objectif, le projet de loi propose:

- de doter les Administrations des Contributions et de l'Enregistrement d'un deuxième directeur adjoint. Vu que l'Administration des Douanes et des Accises ne comprend, à l'exception du directeur, aucun autre agent dans la carrière supérieure, la structure de direction de trois agents de la carrière supérieure ne peut être transposée telle quelle à cette administration dans une première étape de la réforme. Aussi le projet de loi prévoit-il, pour cette administration, dans une première phase, la création de postes supplémentaires dans la carrière supérieure. Le nombre total de ces fonctions sera cependant limité, avec le directeur, au nombre de quatre;
- d'instituer une direction collégiale à la tête des Administrations des Contributions et de l'Enregistrement par la création d'un comité de direction;
- de préparer ainsi les trois administrations à une meilleure coordination entre elles, par une participation commune en un seul „Comité de coordination des administrations fiscales“. Ce Comité de coordination devrait être présidé par le Ministre des Finances et composé des directeurs et directeurs adjoints des trois administrations.

Le projet de loi adapte également la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat afin de tenir compte du remplacement de la désignation de la fonction actuelle de „sous-directeur“ par celle de „directeur adjoint“.

Enfin, la présente réforme a été mise à profit pour apporter quelques adaptations législatives ponctuelles. Ainsi, l'article 19 de la loi organique de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, qui a entre-temps perdu sa justification est biffé. En effet, cet article avait permis de procéder à la classification de certaines fonctions (dont celle du sous-directeur) dans la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat lorsque la loi organique actuelle avait été votée en 1970.

De même, est supprimée la possibilité pour l'Administration des Douanes et des Accises de recruter des fonctionnaires de la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires (point (2) de l'article (3) de la loi organique concernée).

*

4. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

La Chambre de Travail déplore que „*le projet de loi sous avis n'aboutira pas à une augmentation des effectifs*“ dans le but d'assurer une vitesse de recouvrement constante dans le temps des recettes fiscales, „*mais plutôt à une simple promotion de certains agents de la carrière supérieure des administrations fiscales.*“ Par ailleurs, elle craint que les structures de direction proposées par le texte gouvernemental ne „*rendent plus difficile une fusion éventuelle des administrations fiscales, dans le but notamment de lutter contre la fraude fiscale*“.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics „*regrette que le texte du projet de loi ne soit pas à la hauteur de l'exposé des motifs, largement plus ambitieux et plus concret*“ concernant la lutte contre la fraude fiscale nationale. „*Faute d'une stratégie globale de réorganisation, le projet de loi ne comporte aucun engagement quant à une véritable coopération administrative ultérieure et la lutte effective contre la fraude fiscale.*“ Quant au Comité de coordination des administrations fiscales, la chambre professionnelle se demande quelle sera la nature juridique, la valeur et l'importance d'un tel organe pour lequel le projet de loi ne donne aucune base légale. Elle marque quand même son assentiment avec le projet de loi.

La Chambre de Commerce considère le projet de loi comme „*une première étape sur un chemin qui devrait aboutir à terme à une imbrication croissante des administrations fiscales et une élimination de doubles emplois et procédures pour mener à une simplification administrative*“. Elle marque son assentiment au texte législatif, et elle invite les auteurs à rédiger un texte coordonné par loi modifiée.

La Chambre des Employés Privés salue la „*volonté d'accroître l'efficacité des administrations compétentes en matière de recouvrement d'impôts*“, et elle espère que „*le coût généré par la réorganisation projetée induisant la création de postes supplémentaires dans chacune des administrations fiscales, soit rapidement couvert par les gains en efficacité*“.

*

5. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat s'est montré particulièrement critique à l'égard de l'introduction d'une direction collégiale à la tête d'un service général. En effet, ces services sont normalement placés sous la direction d'un chef d'administration, munis de certains pouvoirs de décision, et restent sous la dépendance directe et la haute surveillance du ministre compétent. Par ailleurs, la Haute Corporation déplore l'absence d'audit externe ou interne recommandant une telle réforme.

Le Conseil d'Etat relève en outre que la mise en place d'une direction collégiale n'est pas compatible avec la loi générale des impôts (Abgabenordnung, AO). En effet, l'AO prévoit de nombreuses compétences d'attribution au profit du directeur ou „*Oberfinanzpräsident*“. Une délégation de certaines compétences du directeur à l'un ou l'autre directeur adjoint signifierait que ceux-ci exerceraient ces dernières au nom et pour le compte du directeur et non comme membres du comité de direction. La Haute Corporation redoute dès lors qu'une „*insécurité juridique permanente*“ ne se glisse dans l'organisation des administrations visées.

Les considérations générales de l'avis se terminent avec une réserve de „*sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel en attendant les réponses qui seront fournies ultérieurement au cours de la procédure législative*“.

*

6. TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

C'est avec satisfaction que la Commission a pris note de l'initiative du gouvernement de vouloir doter les administrations fiscales de structures de gestion modernes, répondant aux besoins de leurs missions de plus en plus complexes. Par ailleurs, une réforme en profondeur des administrations fiscales et la promotion d'une coopération intense entre leurs directions et services devraient garantir plus d'équité fiscale dans notre pays, renforcer la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, contribuer à

un recouvrement efficace des créances fiscales et éliminer les doubles emplois dans le sens d'une simplification des procédures administratives.

La Commission regrette que le Conseil d'Etat n'ait pas suivi le gouvernement dans sa démarche d'une modernisation plus poussée des directions des administrations concernées, qui aurait certainement pu contribuer à accélérer le processus de la réforme administrative dans notre pays.

La Commission est d'avis que le projet de loi constitue une première étape dans la direction d'une collaboration plus intense entre les trois administrations financières. Profitant du remaniement du personnel au niveau de deux des trois directions, on aurait pu s'attendre à ce que le projet pousse la réorganisation structurelle des administrations financières plus loin encore. Aussi la Commission encourage-t-elle le gouvernement à faire avancer davantage la réforme dans la direction d'une réflexion plus approfondie sur la réorganisation et la répartition des missions et responsabilités non seulement à l'intérieur même des trois administrations concernées mais également entre elles.

La Commission espère que le renforcement des directions des trois administrations, qui par ailleurs devrait favoriser une collaboration collégiale dans la pratique, contribuera à une augmentation de l'autorité de la direction surtout dans le domaine de l'interprétation des textes législatifs, ceci dans l'intérêt d'une plus grande équité fiscale au Luxembourg.

Après analyse des avis des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat, et après avoir entendu le gouvernement dans ses explications, la Commission s'est résolue à suivre la Haute Corporation dans son argumentation et à supprimer le texte concernant l'introduction d'un comité de direction dans les administrations des contributions et de l'enregistrement. En effet, la Commission en est arrivée à cette conclusion, afin de ne pas retarder le volet du projet de loi concernant le renforcement des directions.

Par contre, la Commission n'a pas voulu suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition de classer les directeurs adjoints des deux administrations au même grade du tableau des fonctions de l'administration générale. En effet, le sous-directeur de l'Administration des Contributions directes figure déjà aujourd'hui au grade 17 tandis que son homologue de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est classé au grade 16. Seuls les sous-directeurs de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat ainsi que de l'Administration des Contributions figurent au grade 17. La plupart des sous-directeurs des autres administrations de l'Etat sont classés au grade 16. Afin de ne pas susciter d'autres demandes de montée en grade, la Commission est d'avis de ne pas procéder à un reclassement des fonctions de directeur adjoint des deux administrations concernées au stade actuel de la réforme.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

7. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales

Art. 1er.– Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes:

- (1) A l'article 3. – A – paragraphe 1), littera a) premier alinéa, le libellé du deuxième tiret est remplacé par la mention de „deux directeurs adjoints“.
- A l'article 3. – A – paragraphe 1) littera a), dernier alinéa, la mention „du sous-directeur“ est remplacée par „de directeur adjoint“.
- (2) A l'article 4, la mention de „du sous-directeur“ est remplacée par „des directeurs adjoints“.
- (3) A l'article 15, la mention de „le sous-directeur“ est chaque fois remplacée par la mention „les directeurs adjoints“.

Art. 2.– Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l’administration de l’enregistrement et des domaines:

- (1) A l’article 3, paragraphe 1), lettre a), premier alinéa, le libellé du deuxième tiret est remplacé par la mention de „deux directeurs adjoints“.
A l’article 3, paragraphe 1), lettre a), dernier alinéa, la mention „du sous-directeur“ est remplacée par „de directeur adjoint“.
- (2) A l’article 5, la mention de „du sous-directeur“ est remplacée par „des directeurs adjoints“.
- (3) L’article 19 est supprimé.
- (4) Les articles 20 à 23 prennent les numérotations de 19 à 22.

Art. 3.– Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l’administration des douanes et accises.

- (1) A l’article 3. (1), il y a lieu d’insérer dans l’énumération entre „directeur“ et „deux directeurs adjoints“, les emplois et fonctions suivantes:
 - des conseillers de direction première classe;
 - des conseillers de direction;
 - des conseillers de direction adjoints;
 - des attachés de Gouvernement premiers en rang;
 - des attachés de Gouvernement.
- (2) A l’article 3. (1), le total de 486 (quatre cent quatre-vingt-six) fonctionnaires est remplacé par le chiffre 489 (quatre cent quatre-vingt-neuf).
- (3) Au paragraphe 2 de l’article 3, les termes „par un fonctionnaire de la carrière supérieure de l’attaché de Gouvernement,“ sont supprimés.
- (4) Le libellé de l’article 10 (1) est modifié de la façon suivante: „Les traitements luxembourgeois auxquels les fonctionnaires des douanes et accises peuvent prétendre en vertu de l’article 13, alinéa 2, de la Convention coordonnée instituant l’Union économique belgo-luxembourgeoise, sont ceux prévus par la législation luxembourgeoise fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat.“
- (5) Le paragraphe 2 de l’article 10 est abrogé. Le paragraphe 3 devient le nouveau paragraphe 2.
- (6) Le libellé de l’article 10 (2) lettre a) est complété de la façon suivante:
 - un directeur;
 - des conseillers de direction première classe;
 - des conseillers de direction;
 - des conseillers de direction adjoints;
 - des attachés de Gouvernement premiers en rang;
 - des attachés de Gouvernement et des stagiaires ayant le titre d’attaché d’Administration; sans que le nombre total des fonctions et emplois de la carrière supérieure ne puisse être supérieur à 4.

Art. 4.– Les modifications suivantes sont apportées à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat:

- (1) A l’article 22, section IV, point 8°, la mention de „le sous-directeur de l’Enregistrement“ est remplacée par la mention de „le directeur adjoint de l’Enregistrement“. La mention de „le directeur adjoint de l’Enregistrement“ est ajoutée au deuxième alinéa.
- (2) A l’article 22, section IV, point 9°, la mention de „le sous-directeur des Contributions“ est remplacée par la mention de „le directeur adjoint des Contributions“.
- (3) A l’annexe A – „Classification des fonctions“, la rubrique „Administration générale“ est modifiée et complétée comme suit:
Au grade 16, la mention de „Enregistrement – sous-directeur“ est remplacée par la mention de „Enregistrement – directeur adjoint“;

Au grade 17, la mention de „Contributions – sous-directeur“ est remplacée par la mention de „Contributions – directeur adjoint“.

- (4) A l'annexe D – „Détermination 1. des carrières inférieures, moyennes et supérieures; 2. du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial“, la rubrique „Administration générale“ est modifiée et complétée comme suit:

Au grade 16, la mention de „sous-directeur de l'Enregistrement“ est remplacée par la mention de „directeur adjoint de l'Enregistrement“.

Au grade 17, la mention de „sous-directeur des Contributions“ est remplacée par la mention de „directeur adjoint des Contributions“.

Luxembourg, le 13 juin 2006

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Laurent MOSAR

