

N° 5558¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

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

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(27.3.2006)

Par dépêche du 7 mars 2006, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „pour le 31 mars 2006 au plus tard“, l’avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l’intitulé.

Le but du projet de loi est d’améliorer le fonctionnement des trois administrations fiscales (Contributions, Douanes et Enregistrement) en les coiffant chacune d’un comité de direction composé d’un directeur secondé par deux directeurs adjoints. Ces comités de direction fonctionneront de manière collégiale et seront épaulés par un „Comité de coordination des administrations fiscales“ qui sera institué au niveau du Ministère des Finances. A noter que, en ce qui concerne l’Administration des Douanes et Accises, la mise en place de la structure directoriale précitée sera réalisée en deux étapes.

*

Après la transposition en droit national de la directive 2003/93/CE relative à la fraude de la TVA au niveau européen et de la directive 2004/56/CE relative au renforcement de la coopération administrative entre les autorités fiscales des Etats membres de l’Union européenne dans le domaine de la fiscalité directe, il est indispensable de faire la même avancée au niveau national en instaurant la coopération entre les administrations fiscales. La possibilité de l’échange d’informations susceptibles de permettre l’établissement correct des impôts au plan européen doit trouver son corollaire au plan national.

Bien que le dossier lui soumis pour avis s’inscrive dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale nationale, 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 à ce sujet. Faute d’une stratégie globale de réorganisation, le projet ne comporte aucun engagement quant à une véritable coopération administrative ultérieure et la lutte effective contre la fraude fiscale. De même, il est hautement regrettable que le projet du règlement grand-ducal sur l’organisation et le mode de fonctionnement des comités de direction ne soit pas présenté ensemble avec le projet de loi sous avis.

Si les objectifs à atteindre sont effectivement la coopération entre les administrations fiscales, la modernisation des procédures internes, le contrôle adéquat et le recouvrement efficace des créances fiscales, il ne suffit pas d’instituer une direction collégiale à la tête de chacune des trois administrations. Même le règlement grand-ducal annoncé n’y changera rien puisqu’il devra se limiter à déterminer „l’organisation et le mode de fonctionnement du comité“.

(A noter dans ce contexte que, pour l’Administration des Contributions Directes, le projet de loi ne constitue guère une avancée dans la mesure où, depuis des années déjà, la direction en place fonctionne dans la pratique effectivement comme un comité de direction, vu la diversité et la complexité des tâches qui sont les siennes).

La seule véritable nouveauté du projet réside dans la création d’un „Comité de coordination des administrations fiscales“ au niveau du Ministère des Finances. La responsabilité de la gestion des

administrations fiscales sera donc répartie sur une multitude d'épaules: les directeurs et leurs adjoints pris isolément, les comités de direction en tant que collègues et le comité de coordination ministériel! Cet encadrement peut s'avérer bénéfique pour le fonctionnement des administrations fiscales, mais il peut tout aussi bien constituer un frein à la gestion administrative efficace et il comporte même le risque de porter atteinte à l'autonomie des trois administrations visées. En poussant la théorie jusqu'à l'extrême, on pourrait même interpréter l'influence ministérielle sur le fonctionnement des administrations fiscales comme une entorse aux critères d'objectivité et d'impartialité qui doivent guider le travail des fonctionnaires fiscaux, y compris et surtout les directeurs et directeurs adjoints.

Ce qui frappe cependant le plus dans le contexte de l'institution du nouveau comité interministériel, c'est le fait que – aussi incroyable que cela puisse paraître – le texte du projet de loi reste totalement muet à ce sujet! En effet, ce n'est que l'exposé des motifs qui lui consacre un (seul petit) alinéa! Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est évidemment à se demander quelles peuvent bien être la nature „juridique“, la valeur et l'importance d'un tel organe, qui n'aura donc même pas de base légale.

Mis à part les deux remarques qui précèdent, et sous la réserve qu'une véritable coopération administrative digne de ce nom reste à réaliser à court terme, moyennant une panoplie de mesures législatives qui doivent suivre, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime pouvoir donner son aval au projet sous avis.

Pour éviter toutefois que la future loi ne devienne une manoeuvre purement cosmétique et coûteuse, la Chambre soutient les différentes représentations du personnel qui plaident en faveur du respect des intérêts de carrière, des formations spécifiques et des attributions particulières du personnel en place dans les administrations concernées. Dans cette optique, elle annexe au présent avis, dont elles font partie intégrante, les prises de position des cinq représentations du personnel concernées, à savoir celle des cadres des contributions, celle des expéditionnaires des contributions, celle des fonctionnaires et employés de l'enregistrement, celle des cadres fonctionnaires de la douane et celle de la „Lëtzebuurger Douane's Gewerkschaft“.

Finalement, la Chambre constate avec satisfaction que le gouvernement s'apprête à soigner également le côté des recettes budgétaires en période de situation financière apparemment difficile.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 27 mars 2006

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Annexes: prises de position des cinq représentations du personnel concernées

**AVIS DE LA REPRESENTATION DU PERSONNEL CADRE
DES CONTRIBUTIONS**

**relatif au projet de loi portant renforcement des structures
de direction des administrations fiscales**

Remarque préliminaire:

- Vu l'envergure du projet qui porte sur la réorganisation des trois administrations fiscales il est évident qu'en tant que représentation du personnel des fonctionnaires cadres de l'administration des contributions notre avis ne portera que sur les articles concernant l'ACD.

En tant que représentation du personnel cadre de l'administration des contributions directes nous marquons notre accord de principe pour le projet en question. Ceci ne nous empêche pas pour autant de faire les remarques suivantes:

Historique:

Extrait du rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg (1997) p. 235:

7.4 REORGANISATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES

Il convient de rappeler tout d'abord que la proposition de procéder à une fusion des administrations fiscales ou du moins à leur réorganisation n'est pas nouvelle. Ainsi, dans sa motion du 27 novembre 1990 la Chambre des Députés invitait le Gouvernement: „à élaborer à moyen terme une réforme de l'Administration des Contributions directes et des Accises et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines dans le sens d'une fusion de ces deux administrations et de l'introduction d'un statut spécial des fonctionnaires concernés“.

Quant à l'exposé des motifs:

Il aurait été plus approprié de définir concrètement le plan de renforcement ainsi que la durée de mise en place des mesures projetées au lieu de parler d'un „renforcement progressif“.

Nous ne partageons pas le point de vue concernant le renforcement des cadres de l'ACD depuis 1985. Il est vrai qu'un certain renforcement a eu lieu, mais entre-temps celui-ci a été complètement absorbé par l'augmentation du nombre des dossiers et par l'abolition du remplacement par anticipation des départs à la retraite.

Quant à la stratégie développée pour intensifier la coopération entre administrations il aurait été préférable de l'inscrire dans le projet de loi en question.

Nous sommes d'accord avec l'approche de commencer la réorganisation de l'administration au niveau le plus élevé de la hiérarchie à condition que cette réorganisation sera poursuivie pour toute la structure de l'administration tout en renforçant les attributions de la carrière moyenne, épine dorsale de l'ACD.

Si un certain scepticisme de notre part est indéniable ceci s'explique par le fait que bon nombre des mesures prévues dans le projet sous rubrique ont déjà été exposées en long et en large au rapport Krecké en 1997, mais n'ont jamais abouti à un résultat concret. Comme exemple on peut citer l'échange d'informations entre les différentes administrations ou encore le recouvrement en commun pour les trois administrations fiscales.

Quant au texte du projet:

Art. 1 (1): Il aurait été nécessaire de définir la prise de décision collégiale. Il est regrettable que le règlement grand-ducal n'ait pas été soumis pour avis ensemble avec le projet de loi.

Conclusion:

Le projet de loi portant renforcement des structures des administrations fiscales peut ainsi constituer une mesure positive pour l'administration des contributions directes, à la condition sine qua non cependant, que non seulement le comité de direction se voie renforcé en nombre, mais que l'effectif général de l'administration soit également renforcé. En effet il ne faut pas perdre de vue que la simplification annoncée des procédures administratives et des lois fiscales, n'a pas abouti à ce jour. La lutte efficace

contre la fraude fiscale devra toujours constituer l'objectif final à atteindre, sinon l'équité fiscale est reléguée au domaine de l'utopie.

Luxembourg, le 16 mars 2006

Le Secrétaire,
Fränz NAU

Le Président,
Fernand MULLER

*

**AVIS DE LA REPRESENTATION DU PERSONNEL DES EXPEDITIONNAIRES
DE L'ADMINISTRATION DES CONTRIBUTIONS
relatif au projet de loi portant renforcement des structures de direction
des administrations fiscales**

Remarque préliminaire:

- Vu l'envergure du projet qui porte sur la réorganisation des trois administrations fiscales il est évident qu'en tant que représentation du personnel des expéditionnaires de l'administration des contributions notre avis ne portera que sur les articles concernant l'ACD.

En tant que représentation du personnel des expéditionnaires de l'administration des contributions directes nous marquons notre accord de principe pour le projet en question. Ceci ne nous empêche pas pour autant de faire les remarques suivantes:

Historique:

Extrait du rapport sur la fraude fiscale au Luxembourg (1997) p. 235:

7.4 REORGANISATION DES ADMINISTRATIONS FISCALES

Il convient de rappeler tout d'abord que la proposition de procéder à une fusion des administrations fiscales ou du moins à leur réorganisation n'est pas nouvelle. Ainsi, dans sa motion du 27 novembre 1990 la Chambre des Députés invitait le Gouvernement: „à élaborer à moyen terme une réforme de l'Administration des Contributions directes et des Accises et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines dans le sens d'une fusion de ces deux administrations et de l'introduction d'un statut spécial des fonctionnaires concernés“.

Quant à l'exposé des motifs:

Il aurait été plus approprié de définir concrètement le plan de renforcement ainsi que la durée de mise en place des mesures projetées au lieu de parler d'un „renforcement progressif“.

Nous ne partageons pas le point de vue concernant le renforcement des cadres de l'ACD depuis 1985. Il est vrai qu'un certain renforcement a eu lieu, mais entre-temps celui-ci a été complètement absorbé par l'augmentation du nombre des dossiers et par l'abolition du remplacement par anticipation des départs à la retraite.

Quant à la stratégie développée pour intensifier la coopération entre administrations il aurait été préférable de l'inscrire dans le projet de loi en question.

Nous sommes d'accord avec l'approche de commencer la réorganisation de l'administration au niveau le plus élevé de la hiérarchie à condition que cette réorganisation sera poursuivie pour toute la structure de l'administration.

Si un certain scepticisme de notre part est indéniable ceci s'explique par le fait que bon nombre des mesures prévues dans le projet sous rubrique ont déjà été exposées en long et en large au rapport Krecké en 1997, mais n'ont jamais abouti à un résultat concret. Comme exemple on peut citer l'échange d'informations entre les différentes administrations ou encore le recouvrement en commun pour les trois administrations fiscales.

Quant au texte du projet:

Art. 1 (1): Il aurait été nécessaire de définir la prise de décision collégiale. Il est regrettable que le règlement grand-ducal n'ait pas été soumis pour avis ensemble avec le projet de loi.

Conclusion:

Le projet de loi portant renforcement des structures des administrations fiscales peut ainsi constituer une mesure positive pour l'administration des contributions directes, à la condition sine qua non cependant, que non seulement le comité de direction se voie renforcé en nombre, mais que l'effectif général de l'administration soit également renforcé. En effet il ne faut pas perdre de vue que la simplification annoncée des procédures administratives et des lois fiscales, n'a pas abouti à ce jour. La lutte efficace contre la fraude fiscale devra toujours constituer l'objectif final à atteindre, sinon l'équité fiscale est reléguée au domaine de l'utopie.

Luxembourg, le 22 mars 2006

Le Secrétaire,
Christian FABER

Le Président,
Maryse FELGEN

*

**AVIS DE L'ASSOCIATION DES FONCTIONNAIRES ET
EMPLOYES DE L'ENREGISTREMENT**
**Délégation du personnel sur le projet de loi portant
renforcement des structures de direction des administrations fiscales**

D'une manière générale, l'AFEE est favorable au texte du projet de loi confiant la gestion de l'administration de l'enregistrement et des domaines à un comité de direction se composant d'un directeur et de deux directeurs adjoints.

Toutefois, elle tient à souligner que cet avis positif est susceptible d'être nuancé en vue des modalités du futur règlement grand-ducal relatif à l'organisation et au mode de fonctionnement du comité en question.

Elle approuve la volonté d'intensification de la coopération entre les administrations fiscales mais estime cependant qu'elle devrait aller de pair avec une coopération plus poussée au niveau des services internes de l'administration.

Elle apprécie le renforcement projeté des effectifs et des moyens informatiques, indispensable à un bon fonctionnement de l'administration.

En ce qui concerne l'article 19 de la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines, l'AFEE entend que sa suppression se rapporte uniquement aux parties du texte relatives au poste de sous-directeur et, au cas contraire, fait observer qu'elle ne doit porter atteinte aux droits des autres fonctions y mentionnées.

Quant à l'article 4 du projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales, à savoir les modifications à apporter à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, l'AFEE trouve inconcevable la différence de grade existant entre le directeur adjoint de l'Enregistrement et le directeur adjoint des Contributions et propose, aux fins de mettre les deux fonctions à un niveau d'égalité, de reclasser la fonction du directeur adjoint de l'Enregistrement également au grade 17.

Luxembourg, le 15 mars 2006

La Secrétaire,
Irène THILL

La Présidente,
Blanche WILMES

*

AVIS DE L'ASSOCIATION DES CADRES FONCTIONNAIRES DE LA DOUANE

Le Comité de l'ACFD a pris note du projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales et tient à faire valoir les considérations suivantes en la matière.

Le commentaire des articles du projet de loi en question prévoit à terme la suppression des fonctions de directeur adjoint au sein de la carrière moyenne de l'Administration des Douanes et Accises; ceci par le biais de la mise en place par étapes d'un comité de direction à l'instar des Administrations des Contributions directes et de l'Enregistrement et des Domaines. Or, cette disposition appelle les commentaires suivants de la part de l'Association des Cadres Fonctionnaires de la Douane (ACFD).

La structure décentralisée, fortement hiérarchisée et hétérogène de l'Administration des Douanes et Accises requiert souvent une coordination minutieuse des différents services dans l'accomplissement de leur tâche quotidienne. Cette tâche est actuellement à la charge des deux directeurs adjoints de la carrière moyenne, dont l'un se trouve placé à la tête des services de la Direction (le Service Intérieur dénommé sous forme abrégée S.I.), et l'autre à la tête des services Extérieurs (S.E.) de l'Administration. En pratique, il incombe donc à ces deux directeurs adjoints d'une part (en ce qui concerne notamment le directeur adjoint S.I.) de coordonner et de diriger les actions des différentes divisions de la Direction (comportant tant les domaines douaniers et accisiens, que ceux des drogues et des produits sensibles, des diverses attributions sécuritaires, des enquêtes et recherches, du Cabaretage, de la Circulation Internationale, des dispositions d'exécution relatives à la Politique Agricole Commune (PAC), du CITES, de la Circulation Internationale, de la Contrefaçon et de la Piraterie de Marques, de l'Informatique, de la formation professionnelle, du budget, des affaires générales et du personnel, etc.) et d'autre part (en ce qui concerne le directeur adjoint S.E.) de coordonner et de diriger les actions des différentes inspections divisionnaires (regroupant, selon un découpage géographique, les bureaux de recettes et de contrôle comme également les brigades motorisées). Partant, les tâches exercées par les actuels directeurs adjoints des Douanes et Accises comportent-elles par ailleurs e. a. la coordination et la mise en oeuvre d'une collaboration étroite avec les services d'exécution des Douanes des pays étrangers; avec les forces de l'ordre, avec les services administratifs du Ministère des Transports, du Ministère de la Justice, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de l'Environnement, du Ministère de l'Economie, de la Direction de l'Aviation Civile, des instances aéroportuaires, de l'Inspection Sanitaire, de l'Inspection du Travail et des Mines, de l'Inspection Vétérinaire, de l'Inspection des Pharmacies et des Médicaments, de l'Office des Licences, du Service de Radioprotection, etc. Comme il s'agit en l'espèce de tâches qui requièrent une formation spécifique et une expérience pratique et professionnelle de longue durée au sein des différents services de l'Administration des Douanes et Accises, nous nous opposons à un transfert pur et simple de ces deux fonctions à la filière administrative de la carrière supérieure, dont l'introduction au sein de cette Administration est prévue par le présent projet de loi. Il est par ailleurs incontestable que les différents directeurs adjoints des Douanes et Accises issus depuis des décennies de la carrière moyenne de cette même Administration, n'ont certainement pas démerité dans l'exercice de ces fonctions; le succès de la mise en oeuvre des restructurations d'envergure entreprises au sein de l'Administration des Douanes et Accises depuis 1992 en fournissant une preuve indéniable.

L'ACFD estime en effet que le présent projet de loi, qui s'annonce comme portant sur un „**renforcement** des structures de direction des administrations fiscales“, ne devrait pas se traduire à l'égard de la seule Administration des Douanes et Accises par un „**changement** de structure ...“, alors même que la structure en place a fait preuve de son efficacité et de son adaptation parfaite au mode de fonctionnement de cette Administration à caractère particulier.

S'il est vrai que la multiplication et la complexité croissante des attributions confiées à l'Administration des Douanes et Accises justifient la présence de fonctionnaires de la carrière supérieure, il n'est pas moins vrai que le maintien de la structure hiérarchique en place s'impose du point de vue de l'efficacité de la gestion pratique et opérationnelle de cette Administration. Partant, l'ACFD est d'avis que la mise en oeuvre des dispositions du présent projet de loi ne devrait pas se faire au détriment d'une structure existante de l'Administration des Douanes et Accises, qui a pleinement fourni ses preuves.

Pour le Comité de l'ACFD,

*Pour le Secrétaire,
Le Vice-Président,
Fernand CONRAD*

*Le Président,
Charles WEILER*

**AVIS DE LA REPRESENTATION DU PERSONNEL
DE LA LDG**

Monsieur le Directeur,

En tant que Représentation du Personnel agréée au sein de l'Administration des Douanes et Accises, nous nous prenons la respectueuse liberté de vous soumettre notre avis en la matière.

S'agissant du renforcement de la structure de direction de l'administration des Douanes et Accises par trois fonctionnaires de la carrière supérieure, nous ne pouvons qu'approuver cette proposition figurant depuis des années dans notre programme d'action. Deux de ces fonctionnaires sont destinés à assurer la fonction de directeur adjoint de l'administration des douanes et occises. En ce qui concerne le troisième, nous proposons de l'affecter dans la fonction de conseiller douanier à la représentation permanente à Bruxelles.

En ce qui concerne la suppression du paragraphe 2 de l'article 10, nous tenons à préciser que la traduction des grades belges dans la nomenclature luxembourgeoise prévue à l'article 13, alinéa 1 de la Convention coordonnée instituant l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (version 2004) est indispensable pour l'application de la loi générale sur les douanes et accises du 18.7.1977. Afin d'éviter que le législateur doit à nouveau intervenir en la matière, nous vous proposons de maintenir cet article et de le mettre à jour en y ajoutant les nouveaux grades. Il nous importe également de préciser que la convention UEBL prévoit déjà à l'heure actuelle le statut d'un directeur général de l'administration des douanes et accises luxembourgeoise.

Tout en adhérant par ailleurs au principe de l'initiative visant à un renforcement de la structure de direction de l'administration des douanes et accises, nous regrettons toutefois qu'il n'a pas été profité de la situation pour prévoir les renforcements nécessaires dans les autres carrières et filières de l'administration des douanes et accises, notamment dans la carrière inférieure. En effet, ces renforcements sont impératifs pour permettre à l'administration des douanes et accises d'assurer les taches qui lui sont confiées dans le cadre de la législation communautaire et nationale. Nous tenons à rappeler que suite à la réorganisation de l'administration des douanes et accises 17 postes de la carrière inférieure ont été transférés dans d'autres administrations de l'Etat et n'ont pas été réoccupés jusqu'à présent.

Sous la réserve de toutes les remarques et propositions qui précèdent, la Représentation du Personnel /LDG se déclare d'accord avec le projet présenté sous avis.

Pour la Représentation du Personnel de la LDG,

Le Secrétaire,
Francis LANNERS

Le Président,
André C.N. FRIDEN

