



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 08 décembre 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 24 et 25 novembre 2016
2. 7025 Projet de loi portant:
  1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n°1093/2010; et
  2. modification du Code de la consommation
    - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
    - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
    - Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
3. 7031 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales
  - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 7007 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes
  - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
5. Divers

\*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

M. Andy Pepin, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances (pour le point 2)

Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor (pour le

point 2)

M. Luc Schmit, de l'Administration des Contributions directes (ACD) (pour les points 3 et 4)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation des projets de procès-verbal des 24 et 25 novembre 2016**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

## 2. **7025 Projet de loi portant:**

- 1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n°1093/2010; et**
- 2. modification du Code de la consommation**

Les membres de la Commission examinent l'avis complémentaire du Conseil d'État qui marque son accord avec l'ensemble des amendements. En ce qui concerne l'amendement 4 concernant l'article unique, point 2°, du projet de loi à l'endroit du futur article L. 226-14 du Code de la consommation, le Conseil d'État constate qu'il supprime les alinéas 1<sup>er</sup> et 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L. 226-14 du Code de la consommation relatifs à l'institution et aux compétences du comité interministériel. Le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle qu'il avait émise en relation avec la violation de l'article 76 de la Constitution.

Le Conseil d'État note que le texte, tel qu'amendé continue à renvoyer à un règlement grand-ducal pour les règles d'évaluation des biens immobiliers.

Dans son avis du 27 octobre 2016, le Conseil d'État avait considéré que le respect de règles d'évaluation des biens immobiliers résidentiels aux fins de prêts hypothécaires équivaut à une restriction à la liberté de commerce qui constitue, en vertu de l'article 11(6) de la Constitution, une matière réservée à la loi. Examinant la question de savoir si le règlement constitue une mesure d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels, il avait constaté que la loi en projet ne contenait pas d'indication sur les facteurs à considérer pour définir les règles d'évaluation. En conséquence, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle. Il avait suggéré aux auteurs du projet de loi d'indiquer les références en vue d'une évaluation, qu'il s'agisse de la valeur fiscale ou réelle du bien, du prix du marché ou d'un autre critère fiable. L'amendement précise l'objet de l'évaluation en se référant à la valeur vénale. Il indique encore que les « règles d'évaluation visent à déterminer de manière fiable le prix qu'un acquéreur ne présentant aucun intérêt particulier pour le bien concerné serait disposé à payer ». Le Conseil d'État reconnaît que le critère de l'évaluation se trouve désormais précisé dans la loi en projet qui se réfère à la valeur vénale que le consommateur moyen serait prêt de payer. Il est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise. Néanmoins, en vue d'une meilleure lisibilité et d'une plus grande précision du texte, le Conseil d'État propose le libellé suivant :

« (1) Les règles d'évaluation de la valeur vénale des biens immobiliers résidentiels aux fins de prêts hypothécaires à appliquer pour les besoins du présent chapitre sont définies dans un règlement grand-ducal par référence au critère du prix du marché d'un bien comparable situé dans la même zone géographique ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le texte proposé par le Conseil d'État étant donné qu'il met l'accent uniquement sur un sous-ensemble des critères à considérer et risque dès lors de trop restreindre la liste des critères susceptibles de servir de référence dans les règles d'évaluation.

Les membres de la Commission examinent le projet d'amendement qui leur a été communiqué par email le jour précédent.

Il s'agit de modifier l'article unique, point 2°, du projet de loi à l'endroit du futur article L. 226-11 du Code de la consommation comme suit :

« (2) Nonobstant le paragraphe 1<sup>er</sup>, les prêteurs peuvent demander au consommateur d'ouvrir ou de tenir un compte de paiement **ou d'épargne dont la seule finalité est d'accumuler un capital pour assurer le remboursement du principal et des intérêts du prêt, de mettre en commun des ressources aux fins de l'obtention du crédit ou de fournir au prêteur des garanties supplémentaires en cas de défaut de paiement.** »

Cet amendement vise à compléter l'article L. 226-11, paragraphe 2 relatif aux exceptions à l'interdiction de la vente liée dans le domaine des prêts immobiliers accordés aux consommateurs. Il est ainsi clarifié, de manière plus explicite, que notamment des produits de type épargne-logement (Bausparvertrag) restent autorisés.

L'amendement reprend à cette fin le texte de l'article 12, paragraphe 2, lettre a) de la directive 2014/17/UE.

Le texte de la directive ne se réfère pas explicitement à l'épargne-logement et n'aborde pas l'affectation des fonds y relatifs.

L'amendement est adopté à l'unanimité.

### **3. 7031 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal et concernant les règles de déclaration pays par pays pour les groupes d'entreprises multinationales**

Les membres de la Commission examinent l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

#### Amendement 1 concernant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3

L'amendement en question donne suite à une opposition formelle du Conseil d'État. Le texte spécifie désormais clairement les obligations reprises à l'Annexe du projet de loi dont le non-respect peut être sanctionné à travers une amende. Le Conseil d'État peut dès lors lever son opposition formelle. Il note que les auteurs de l'amendement ont complété le texte initial en ajoutant à l'Entité déclarante également l'Entité constitutive résidente comme pouvant encourir l'amende. Le Conseil d'État estime que cet ajout est superfétatoire au vu de la définition donnée de la notion d'« Entité déclarante » sous le point 7 de la section I de l'Annexe et d'après laquelle « [l']Entité déclarante peut être l'Entité mère ultime, l'Entité mère

de substitution ou toute entité décrite à la section II, point 1. ». Or, l'entité décrite à la section II, point 1, est précisément l'Entité constitutive résidente au Grand-Duché de Luxembourg, le texte afférent auquel il est fait référence dans la définition de l'Entité déclarante, ayant comme but de préciser les critères qui doivent être remplis pour qu'une Entité constitutive résidente au Grand-Duché de Luxembourg, qui n'est pas une entité mère ultime d'un Groupe d'entreprises multinationales, soit tenue de déposer une déclaration pays par pays. La notion d'Entité déclarante englobe dès lors celle d'Entité constitutive résidente.

En vue enfin d'améliorer le libellé de la disposition visée, le Conseil d'État propose de la rédiger comme suit :

« (1) En cas de défaut de dépôt ou de dépôt tardif de la déclaration pays par pays, en cas d'absence de communication ou de communication tardive des informations définies à l'Annexe, section II, paragraphes 3 et 4, de communication de données incomplètes ou inexactes ou en cas de non-respect de l'obligation d'informer l'Administration des contributions directes du refus de l'Entité mère ultime de mettre à disposition les informations nécessaires conformément à l'Annexe, section II, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, l'Entité déclarante peut encourir une amende d'un maximum de 250.000 euros. »

La Commission des Finances et du Budget ne partage cependant pas l'avis du Conseil d'État concernant le caractère superfétatoire de l'ajout de l'Entité constitutive résidente comme pouvant encourir l'amende. Elle constate en effet que toute Entité constitutive n'est pas forcément une Entité déclarante. Il en est ainsi, par exemple, pour une entité constitutive au Luxembourg dont la maison mère, située dans un autre pays de l'UE, est soumise à l'obligation de reporting tel qu'imposé par la directive. Pour cette raison, la Commission décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.

#### Amendement 2 concernant l'article 4

Sans observation.

#### Amendement 3 concernant l'article 5

Sans observation.

#### Amendement 4 concernant l'article 6

Sans observation.

#### Amendement 5 concernant l'intitulé du Chapitre 3

Dans son avis du 27 octobre 2016, le Conseil d'État avait constaté que l'intitulé du chapitre 3 ne correspondait pas au contenu de l'article unique formant le chapitre. L'amendement 5 est censé donner suite à cette observation du Conseil d'État. Le nouvel intitulé est cependant peu parlant. Dès lors, le Conseil d'État propose de le formuler comme suit :

« **Chapitre 3** – Modalités d'utilisation par l'Administration des contributions directes des informations fournies par les Entités déclarantes »

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'État.

#### Amendement 6 concernant l'article 10

Sans observation.

#### Amendement 7 concernant la lettre b) du point 1 de la Section I de l'Annexe

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Amendement 1 concernant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3

Les paragraphes sont référés sans parenthèses. Le renvoi au premier paragraphe s'écrit « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Les termes « de la présente loi » sont à supprimer.

Finalement, le renvoi à l'Annexe, section II, paragraphe 1<sup>er</sup> est à préciser par une référence à l'alinéa 2 de la disposition visée.

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble de ces ajustements proposés par le Conseil d'État.

#### Amendement 7 concernant la lettre b) du point 1 de la Section I de l'Annexe

*In fine* du texte proposé, il convient de se référer au paragraphe 2 de l'article 4 du projet de loi, et non à son alinéa 2. Dès lors, il convient d'écrire à deux reprises :  
« ... telle que spécifiée à l'article 4, paragraphe 2 ».

Les termes « de la présente loi » sont à supprimer.

La Commission des Finances et du Budget procède à ces adaptations de texte.

Le rapporteur présente brièvement son projet de rapport qui est adopté à l'unanimité

La Commission choisit le modèle de base pour les discussions en séance publique.

#### **4. 7007 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes**

Les membres de la Commission examinent l'avis du Conseil d'Etat.

Le représentant de l'ACD attire l'attention sur le fait que le Conseil d'État rappelle, dans ses considérations générales, d'une part, que l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi précitée du 25 mars 2015, confère une visibilité accrue au rôle du chef d'administration dans la structuration et l'organisation de l'administration. Ainsi, le programme de travail et l'organigramme de l'administration sont établis par le chef d'administration et soumis à l'approbation du ministre du ressort. Ces dispositions d'ordre général sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2015. Elles constituent désormais le droit commun qui devrait trouver application lors de la rédaction de textes de loi organisant le cadre d'une administration. Elles devraient, selon le Conseil d'État, cantonner le rôle du législateur dans la configuration d'une administration au principe de sa création, à la définition de ses missions et à l'insertion d'une disposition standard concernant la mise en place du cadre du personnel.

D'autre part cependant, le Conseil d'État signale qu'au-delà, l'intervention du législateur ne deviendra nécessaire qu'au cas où du détail de l'organisation interne d'une administration découleraient des implications directes au niveau de la relation entre l'administration et le citoyen touchant aux droits et obligations des parties en présence ou encore dans

l'hypothèse où l'organisation impacterait les rémunérations des agents qui composent l'administration.

Le représentant de l'ACD explique que ce dernier propos s'applique effectivement au personnel de l'ACD qui dispose d'une multitude de droits et de compétences à l'égard des citoyens (p.ex. certaines dispositions spécifiques concernant les pouvoirs du directeur des contributions ainsi que l'exécution des bureaux d'imposition figurent dans la loi générale des impôts (§§ 29 et 46 AO), l'exercice du privilège du préalable, l'établissement de contraintes, pouvoirs similaires des agents de poursuites à ceux des huissiers de justice, etc.).

Pour cette raison, il ne serait pas approprié de suivre la proposition du Conseil d'Etat selon laquelle il y aurait lieu de supprimer dans la loi organique (loi du 17 avril 1964) les détails relatifs à l'organisation de l'ACD (services opérationnels et direction).

La Commission des Finances et du Budget prend note de ces arguments et décide de ne pas maintenir les dispositions du projet de loi.

### Observations générales du Conseil d'État

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il faut consacrer à chaque article à modifier un article distinct, numéroté en chiffres cardinaux arabes.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1. », « 2. », « 3. », ..., tout en omettant le symbole « ° ».

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

En raison du souhait de voir le présent projet de loi soumis au vote de la Chambre des Députés avant la fin de l'année et en raison du fait qu'il s'agit d'une loi modificative comportant peu d'articles, la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte de loi sous la forme d'un article unique subdivisé en points.

Selon le Conseil d'État, le verbe « abroger » est à réserver aux articles, paragraphes ou annexes. Lorsqu'il s'agit de faire disparaître un alinéa, une phrase, une partie de phrase (y compris les énumérations figurant dans les alinéas) ou des mots, on utilise le verbe « supprimer ».

Les paragraphes sont référés sans parenthèses. Les références au premier article, paragraphe ou alinéa, voire au premier groupement d'articles sont rédigées, selon le cas, « 1<sup>er</sup> ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La Commission des Finances et du Budget suit ces trois recommandations du Conseil d'État.

## **Article 1<sup>er</sup>**

Selon le Conseil d'État, il faut écrire « **Art. 1<sup>er</sup>** ».

La Commission des Finances et du Budget modifie le texte en conséquence.

### **Article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>**

Le 2<sup>e</sup> paragraphe sous le point A de l'article 3 est modifié en ce sens que la limitation y visée et concernant à l'affectation des employés de l'Etat à des tâches subalternes, tels travaux de dactylographie et de classement, ne correspond, en toute occurrence, plus à la réalité d'aujourd'hui.

Les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> paragraphes sous le point A sont supprimés dans la mesure où la promotion des fonctionnaires s'effectue conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 2015.

Finalement, les deux paragraphes du point B ne sont plus d'actualités ; la fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat s'effectue d'après la loi du 25 mars 2015.

La limitation de l'affectation des employés de l'État recrutés par l'Administration à l'exécution de travaux de dactylographie et d'autres travaux d'ordre subalterne est supprimée à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 3 sous la lettre A. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler concernant cette disposition qui ne fait que coïncider le texte de la loi précitée du 17 avril 1964 avec la réalité sur le terrain où, depuis un certain temps déjà, des employés de l'État de la carrière supérieure sont recrutés.

Toujours au niveau du même texte, il est par ailleurs prévu de remplacer la notion d'« ouvriers de l'État » par celle de « salariés de l'État ». Comme il l'a déjà fait par rapport à d'autres textes organisant les cadres de l'administration qui lui étaient soumis, le Conseil d'État peut y marquer son accord, étant donné que, par l'introduction du statut unique par la loi modifiée du 13 mai 2008<sup>1</sup>, toute différence de régime entre les anciens employés et ouvriers a été supprimée – ces notions étant remplacées par celle de salarié. Par ailleurs, le Conseil d'État invite le Gouvernement à tenir compte de la nouvelle situation créée par la loi précitée du 13 mai 2008 et de procéder à l'occasion à un toilettage de tous les textes légaux et réglementaires spécifiquement applicables aux anciens ouvriers.

Les paragraphes 3 et 4 figurant à l'heure actuelle sous la lettre A de l'article 3 de la loi précitée du 17 avril 1964 sont supprimés dans la mesure où, d'après le commentaire des articles, la matière de la promotion des fonctionnaires de l'administration qu'ils concernent est désormais couverte par la loi précitée du 25 mars 2015. Le Conseil d'État marque son accord avec la modification proposée. Il note toutefois le caractère très approximatif de cette justification, étant donné qu'il lui semble plutôt que les dispositions afférentes qui figurent dans la loi actuelle ne cadrent tout simplement plus, depuis l'entrée en vigueur des réformes dans la Fonction publique, avec la philosophie qui est désormais à la base du développement de la carrière du fonctionnaire. Il en est de même de la justification avancée à l'endroit de la suppression des deux paragraphes figurant sous le point B de l'actuel article 3 de la loi précitée du 17 avril 1964. Même si la disposition afférente fait référence à la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État, les dispositions qui y figurent ont trait à la fixation du nombre de postes dans certains grades de la carrière moyenne du rédacteur auprès de l'Administration

---

<sup>1</sup> Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant (...)

et ne sont dès lors pas liées à la fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État et au remplacement de la loi précitée du 22 juin 1963 par une nouvelle loi datant du 25 mars 2015.

Selon le Conseil d'État, à la lettre a), l'expression « en outre » est à supprimer pour absence d'apport normatif.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette suppression.

### **Article 1<sup>er</sup>, 2° à 6° et 9°**

Les articles 4 à 10 et 13 sont modifiés afin de les conformer aux nouvelles dispositions prévues à la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'État ayant trait à l'instauration des nouveaux groupes de traitement dans les différentes catégories A, B, C et D.

Dans son avis, le Conseil d'État constate que, d'après le commentaire des articles, les modifications proposées à l'endroit de la loi précitée du 17 avril 1964 figurant sous les points 2° à 6° du projet de loi se justifiaient par la nécessité « de les conformer aux nouvelles dispositions prévues à la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'État ayant trait à l'instauration des nouveaux groupes de traitement dans les différentes catégories A, B, C et D ». Le Conseil d'État note tout d'abord que ce n'est pas la loi du 25 mars 2015 modifiant le statut général des fonctionnaires de l'État, mais bien celle datée du même jour fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État qui a créé le cadre pour la nouvelle configuration des carrières des fonctionnaires de l'État. Il renvoie par ailleurs aux observations formulées sous la rubrique « Considérations générales » du présent avis.

La disposition reprise sous le point 2° modifie le libellé de l'article 4 de la loi précitée du 17 avril 1964, article qui, à l'heure actuelle, énumère les carrières dont font partie les fonctionnaires qui composent la direction de l'Administration. Une telle disposition n'est en effet plus de mise, de sorte que le Conseil d'État marque son accord avec sa suppression. Il n'approuve cependant pas le nouveau texte qui est censé remplacer l'actuel article 4 et qui prévoit que « la direction de l'administration des contributions se compose de divisions déterminées par règlement grand-ducal » pour ensuite énumérer les directeurs et directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires et les employés de l'État affectés aux différentes divisions de la direction comme faisant partie de la direction. Le Conseil d'État propose de renoncer à l'insertion de cette disposition dans le projet de loi, vu que, d'après l'article 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi précitée du 25 mars 2015, la configuration de la direction de l'administration relève désormais clairement du chef d'administration. Il suggère de s'en tenir à la structuration des cadres de l'Administration telle qu'elle résulte des articles 2 et 3 de la loi précitée du 17 avril 1964.

La disposition sous le point 3° remplace le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi actuellement en vigueur qui détermine le grade que doivent occuper les fonctionnaires qui dirigent les bureaux d'imposition. Cette disposition est supprimée, à juste titre, étant donné que les grades y mentionnés ont été supprimés par la loi précitée du 25 mars 2015 qui a fixé le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Les auteurs du projet de loi proposent ensuite de prévoir qu'à la tête de chaque bureau d'imposition sera désormais placé un fonctionnaire qui portera le titre de préposé sans autrement justifier leur proposition. Le Conseil d'État note dans ce contexte que la notion de « préposé » se retrouve déjà à l'heure actuelle à plusieurs endroits de la législation organisant les cadres de l'administration et de la législation fiscale. Ainsi, la « *Abgabenordnung* » (loi générale des impôts) précise en son paragraphe 29 que les « *Steuerkontrollstellen* », c'est-à-dire les bureaux d'imposition, sont

dirigés par des « *Vorsteher* », titre qui, selon la traduction française non officielle du texte de la « *Abgabenordnung* »<sup>2</sup>, correspondrait à celui de « directeur ». Ensuite, la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) a modifié la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 en y insérant un paragraphe 29a consacré à la décision anticipée relative à l'application de la loi fiscale. Le nouveau texte réserve un rôle central au préposé du bureau d'imposition compétent, étant donné que les demandes de décision anticipée doivent lui être adressées et qu'il est appelé à émettre la décision anticipée. Le règlement grand-ducal du 23 décembre 2014 relatif à la procédure applicable aux décisions anticipées rendues en matière d'impôts directs et instituant la Commission des décisions anticipées fait également référence au préposé du bureau d'imposition compétent. Enfin, la loi précitée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes prévoyait en son article 8*bis* l'attribution de ce titre, mais au seul profit des fonctionnaires auxquels sont confiées les sections des poursuites. Même si la disposition afférente figure encore dans le texte coordonné au 31 mars 2015 de la loi précitée du 17 avril 1964 publié au Code administratif, il semble toutefois qu'elle ait été abrogée par la loi du 19 décembre 2008 ayant notamment pour objet la coopération interadministrative et judiciaire. Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi ont voulu introduire une certaine systématique au niveau de la structuration de l'Administration en prévoyant, au niveau de la loi qui organise les cadres de l'Administration, que chaque bureau d'imposition sera désormais placé sous la responsabilité d'un préposé, mesure qu'ils étendent d'ailleurs ensuite aux responsables des bureaux du service de recette (voir à ce sujet le commentaire du point 5° ci-après), pour la compléter enfin par la possibilité pour le ministre concerné d'accorder les titres de préposé et de préposé adjoint par voie d'arrêté ministériel (voir à ce sujet le commentaire du point 11° ci-après).

Le Conseil d'État recommande pour sa part de renoncer à cette disposition et de laisser le soin d'attribuer des titres, sous l'approbation du ministre, au chef d'administration dans le cadre de la confection de l'organigramme de son administration. Le Conseil d'État ne voit en effet pas en quoi la disposition proposée aurait un impact sur la relation qu'entretient l'Administration avec le citoyen contribuable et sur les droits et les obligations des uns et des autres ou encore sur la détermination de la rémunération des fonctionnaires concernés, impact, dans le deuxième cas de figure, dont il ne pourrait être tenu compte par application des nouvelles dispositions insérées en mars 2015 dans le statut général du fonctionnaire de l'État en vue d'organiser les cadres de l'administration. Dans des cas précis où il deviendra nécessaire de se référer de façon explicite, au niveau de la loi, à un agent déterminé d'une administration pour lui conférer des attributions particulières impactant la relation avec le citoyen, il suffira par ailleurs de se référer au « responsable du service » concerné.

Pour ce qui est de la disposition sous le point 4°, qui prévoit que le nombre des fonctionnaires qui composent le service de révision est fixé par règlement grand-ducal, le Conseil d'État propose d'en faire abstraction, vu que la détermination du nombre de fonctionnaires d'un service relève du chef d'administration dans les limites tracées par la loi budgétaire. C'est en effet le chef d'administration qui décide de l'allocation aux différents services dont il a la responsabilité des ressources humaines qui lui sont attribuées conformément au dispositif prévu à cet effet dans la loi budgétaire.

En ce qui concerne la disposition sous le point 5°, elle ne modifie tout d'abord que de façon tout à fait marginale le texte du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8 actuel. La définition du nombre de bureaux du service de recette et de leur siège par voie de règlement grand-ducal peut se concevoir par application des critères mis en avant par le Conseil d'État, au niveau des « Considérations générales » du présent avis, en vue de la configuration des lois organisant les cadres des administrations de l'État et dans un but de transparence par rapport au citoyen contribuable. Pour ce qui est du nouveau libellé de l'alinéa 2 qui prévoit qu'« à la tête

---

<sup>2</sup> cf. base de données fournie sur Legitax

de chaque bureau est placé un fonctionnaire qui porte le titre de préposé », le Conseil d'État, en suivant le même raisonnement que celui qu'il a tenu à l'endroit de la nouvelle rédaction de l'article 6, paragraphe 2, propose d'y renoncer.

Enfin, la disposition sous le point 6°, qui supprime les articles 9 et 10 de la loi précitée du 17 avril 1964, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### **Article 1<sup>er</sup>, 7°**

L'article 11, numéro 2 n'est plus nécessaire et est supprimé puisque, l'article 12, paragraphe (1), 1<sup>er</sup> point a été adapté en conséquence.

Selon le Conseil d'État, les auteurs du projet de loi proposent tout d'abord, à juste titre, de supprimer le texte figurant à l'heure actuelle sous le point 2 de l'article 11, texte aux termes duquel un règlement grand-ducal déterminera l'organisation de la direction et les attributions de son personnel. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à son commentaire du point 2° ci-avant.

L'article 11, numéro 3 adapte le texte pour le remplacement du directeur et des directeurs adjoints.

Le Conseil d'État constate que les auteurs modifient ensuite le texte qui constitue le point 3 de l'article 11 qui traite à l'heure actuelle de la représentation de l'Administration en cas d'empêchement du directeur ou de vacance de son poste ainsi que de la délégation de ses attributions pour lesquelles une délégation n'est pas prévue par une loi. En définitive, ils ne proposent cependant que de tenir compte du fait qu'au fil du temps, l'Administration s'est vu adjoindre des directeurs adjoints et de modifier la façon dont il est fait référence par le texte à l'administration concernée. Le Conseil d'État, pour sa part, conçoit l'utilité d'un tel dispositif au vu du rôle central que le directeur de l'Administration joue face au contribuable, et cela notamment en tant qu'instance de recours. Il marque dès lors son accord avec le texte proposé.

Le Conseil d'État signale encore qu'aux lettres a) et b), il faut remplacer le terme « numéro » par celui de « point » et qu'une erreur s'est glissée à la lettre b) qui vise à modifier l'article 11, point 3 actuel. En effet, en ce qui concerne les attributions du directeur, il faut écrire « ses attributions » et non pas « ces attributions ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections appropriées.

#### **Article 1<sup>er</sup>, 8°**

L'article 12, paragraphe (1), 1<sup>er</sup> point prévoit que l'organisation de la direction de l'administration des contributions ainsi que les différents services, sections et bureaux, et, que les attributions de leur personnel sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 17 avril 1964 prévoit à l'heure actuelle, en son premier point, que l'organisation des différents services, sections et bureaux ainsi que les attributions de leur personnel sont déterminées par règlement grand-ducal. Une telle façon de procéder peut se concevoir en l'occurrence lorsqu'on lit le texte proposé en combinaison avec celui du point 2° actuel, d'après lequel « la répartition parmi les différents services et bureaux des contribuables et autres personnes soumises à des obligations ou prestations en vertu des dispositions légales et réglementaires dont l'exécution appartient à l'administration des contributions » sera également déterminée par règlement grand-ducal. Dans le cas présent, l'Administration est ainsi amenée à se projeter vers l'extérieur face aux contribuables qui doivent s'acquitter de

certaines obligations vis-à-vis des entités mises en avant dans la loi ou dans le règlement grand-ducal. Le législateur interviendra à ce moment pour régler cet aspect précis de l'organisation de l'Administration ou pour le reléguer, comme en l'occurrence, au niveau d'un règlement grand-ducal, sans que le pouvoir législatif, ou, dans son sillage, le pouvoir réglementaire ne s'immiscent dans le détail de l'organisation purement interne de l'Administration. Le Conseil d'État note au passage que cette projection de l'Administration vers l'extérieur risque de ne pas être budgétairement neutre, ce qui constitue une raison de plus de ne pas la confier au chef d'administration sous le contrôle du ministre, mais de la cadrer dans la loi et dans ses règlements d'application.

Pour ce qui est de l'ajout proposé par les auteurs du projet de loi, et aux termes duquel l'organisation de la direction fera également l'objet d'un règlement grand-ducal, les critères que le Conseil d'État vient d'avancer ne sont pas remplis. Il s'agit dans ce cas d'une question d'organisation purement interne qui est neutre dans ses répercussions par rapport aux contribuables. Le Conseil d'État, suivant en cela la logique développée au présent commentaire et sous les « Considérations générales », demande dès lors de renoncer à l'ajout en question.

#### **Article 1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>**

Le Conseil d'État note, ici encore, le caractère inadapté de la justification qui est avancée à l'appui des modifications que les auteurs du projet de loi proposent d'entreprendre à l'endroit de l'article 13 de la loi précitée du 17 avril 1964. Il renvoie à ses considérations développées au sujet des points 2<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup> ci-avant. La modification de l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup>, et qui consiste à inclure les employés de l'État parmi les agents de l'Administration qui ont comme compétence de poser certains actes en rapport avec l'établissement et le recouvrement des impôts, taxes, cotisations et autres droits rentrant dans les attributions de l'Administration, compétence qui s'étend sur l'ensemble du territoire du pays, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. Il en est de même de la modification proposée concernant l'article 13, paragraphe 2, où les références aux anciennes carrières du rédacteur et de l'expéditionnaire sont remplacées et rendues conformes à la nouvelle terminologie employée. Tout au plus serait-il indiqué de profiter de l'occasion pour harmoniser la terminologie utilisée puisque que les deux paragraphes qu'il est proposé de modifier se réfèrent l'un au territoire du pays et l'autre au territoire du Grand-Duché.

La Commission des Finances et du Budget procède à cette harmonisation en remplaçant le terme « du Grand-Duché » par « du pays ».

#### **Article 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup>**

L'article 14 est supprimé car ces dispositions sont entièrement reprises par la loi du 25 mars 2015.

La suppression de l'actuel article 14 de la loi précitée du 17 avril 1964 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, vu que le texte en question concerne une matière qui est désormais entièrement couverte par la loi précitée du 25 mars 2015 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

#### **Article 1<sup>er</sup>, 11<sup>o</sup>**

L'article 15 prévoit la possibilité pour le Ministre des Finances d'autoriser, au profit de titulaires de certaines fonctions, le titre personnel de dénominations particulières non prévues par la loi du 25 mars 2015.

Il s'agit des titres suivants :

- chef de division,
- chef de division adjoint,
- préposé,
- préposé adjoint,
- receveur principal,
- receveur 1<sup>ère</sup> classe,
- receveur adjoint,
- sous-receveur,
- agent-des-poursuites. »

Les auteurs entendent remplacer l'actuel article 15 de la loi précitée du 17 avril 1964 et permettre au ministre d'attribuer aux fonctionnaires de l'Administration exerçant certaines prérogatives des « titres spécifiques ayant existé sous l'empire de l'ancien régime mais non repris dans la nouvelle loi du 25 mars 2015 ».

Le Conseil d'État constate que deux types de titres sont couverts par la disposition proposée. Il s'agit, d'une part, effectivement de titres qui étaient prévus par l'ancienne législation sur les traitements (receveur principal, receveur 1<sup>ère</sup> classe, receveur adjoint, sous-receveur), et, d'autre part, de titres non prévus par cette législation, mais servant à situer certains agents au niveau de l'organigramme de l'Administration (préposé, préposé adjoint, chef de division, chef de division adjoint).

En ce qui concerne le premier type de titres, le Conseil d'État rappelle que la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État comporte une refonte complète de la structuration et de l'évolution des carrières des fonctionnaires de l'État. Elle prévoit notamment un regroupement des agents de l'État en quatre catégories de traitement, comportant groupes et sous-groupes avec une structuration de la plupart des sous-groupes, qui correspondent aux anciennes carrières, en un niveau général et un niveau supérieur, chaque niveau comportant plusieurs grades auxquels correspond une seule fonction, ou un seul titre. Tel est notamment le cas de l'ancienne carrière du rédacteur de laquelle relève une majorité d'agents de l'Administration. Le Conseil d'État constate que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne fournissent une quelconque justification à l'appui d'une démarche qui, de par la multiplication des titres, rompt avec la philosophie qui constitue le soubassement des réformes de la Fonction publique de 2015. Le Conseil d'État propose dès lors de faire abstraction de ces titres dans le contexte du nouvel article 15.

Il propose d'en faire de même en ce qui concerne le deuxième type de titres, étant donné qu'il appartient au chef d'administration, sous l'approbation du ministre, de les accorder dans le cadre de la confection de l'organigramme. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux développements repris sous le chapitre « Considérations générales » du présent avis, ainsi qu'à ses réflexions concernant le rôle du préposé des différents bureaux de l'Administration formulées au niveau du commentaire du point 3° ci-avant.

Finalement, le Conseil d'État signale que l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Pour introduire une énumération, il est indiqué de procéder à des subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

La Commission des Finances et du Budget procède aux corrections appropriées.

**Article 1<sup>er</sup>, 12°**

Les articles 17,19 et 21 sont supprimés, car ces dispositions sont entièrement reprises par la loi du 26 mars 2015.

La suppression des articles 17, 19 et 21 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État, étant donné que leur libellé n'est plus compatible avec les dispositions de la loi précitée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État qui règlent les matières couvertes par les articles susvisés.

Le projet de rapport relatif au projet de loi sera adopté au cours de la réunion du 13 décembre 2016 à 10:00 heures.

## **5. Divers**

Aucun point divers n'est abordé.

Luxembourg, le 13 décembre 2016

La secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Eugène Berger