

N° 5558

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

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

* * *

*(Dépôt: le 20.3.2006)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (8.3.2006).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	3
4) Commentaire des articles	4

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales.

Palais de Luxembourg, le 8 mars 2006

Le Ministre des Finances,
Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi fait partie intégrante d'un ensemble de mesures arrêtées par les Gouvernements successifs en vue de renforcer progressivement les moyens d'action des trois administrations fiscales, dont le bon fonctionnement constitue une condition indispensable à la conduite des affaires publiques par le pouvoir exécutif, à savoir l'Administration des Contributions directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et l'Administration des Douanes et Accises.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que

- 1) les cadres, dont notamment celui de la carrière supérieure, de l'Administration des Contributions directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ont été sérieusement renforcés depuis l'année 1985;
- 2) qu'une filière informatique fut introduite dans les différentes carrières en vue de rendre plus efficaces les procédures internes de gestion et de contrôle, et de garantir un meilleur service au citoyen et aux acteurs économiques;
- 3) en ce qui concerne l'Administration des Douanes et Accises, la modernisation et la diversification des équipements ont connu un haut degré de priorité politique à la suite des compétences nouvelles qui ont été conférées à celle-ci à l'occasion de la suppression des frontières douanières dans le cadre de l'achèvement du Marché Intérieur en 1993;
- 4) le programme gouvernemental de 2004 a défini une stratégie quant à l'intensification de la coopération entre administrations fiscales, dont la mise en oeuvre sera engagée dès cette année. Plusieurs domaines concrets de coopération ont par ailleurs été clairement indiqués dans le programme lui-même. Cette concertation et coopération renforcées entre les trois administrations, ainsi que la mise en place d'un programme de renforcement ciblé et réfléchi des effectifs, des moyens informatiques et autres, feront l'objet d'un suivi régulier au sein d'un „Comité de coordination des administrations fiscales“, qui sera établi au Ministère des Finances. Le groupe sera présidé par le Ministre des Finances ou son délégué, et composé des directeurs et directeurs adjoints des administrations.

Les nombreux défis auxquels sont exposées ces administrations, regroupant en total quelque 1.300 agents, et la réalisation des objectifs préindiqués, rendent, dans un premier temps, indispensable une réorganisation ciblée au niveau le plus élevé de la hiérarchie de celles-ci, 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.

Il est, en effet indubitable, que les intérêts de l'Etat exigent une organisation des autorités fiscales qui garantisse notamment

- en coopération avec le Ministère des Finances, un suivi des discussions toujours plus complexes au niveau du Conseil de l'UE, de la Commission européenne, de l'OCDE ..., ainsi que la préparation de la transposition en droit national des décisions qui y sont prises;
- une spécialisation suffisante pour répondre aux exigences croissantes d'une économie nationale diversifiée et largement intégrée dans des structures étrangères;
- une modernisation constante des procédures internes de gestion, tenant compte du nombre croissant de contribuables/assujettis et des exigences d'une qualité de service élevée;
- l'exercice d'un contrôle adéquat des activités économiques et d'un recouvrement efficace des créances fiscales, dans un cadre d'assistance mutuelle contraignant.

Partant, soucieux de disposer d'une organisation moderne, efficace et adaptée aux exigences de plus en plus diversifiées et complexes, le Gouvernement propose dès lors de doter l'Administration des Contributions directes et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, chacune, d'un comité de direction qui décidera en tant que collège et qui sera composé d'un directeur et de deux directeurs adjoints.

Toutefois, la structure de direction de trois agents de la carrière supérieure ne saurait être transposée telle quelle à l'Administration des Douanes et Accises qui, à l'exception du directeur, ne comprend actuellement aucun agent dans cette carrière. Il est partant proposé d'étendre, dans le cadre de la présente réforme, la loi organique de cette administration à la filière administrative de la carrière supérieure (le nombre total de ces fonctions sera limité, avec le directeur, au nombre de quatre) avant de pouvoir procéder, dans une phase ultérieure, à l'instauration, à l'instar des deux autres administrations fiscales, d'un comité de direction.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1.– 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 2, le texte du paragraphe 1 est remplacé comme suit:

„L'administration des contributions directes est confiée à un comité de direction qui se compose d'un directeur et de deux directeurs adjoints, sans préjudice des compétences spécifiquement attribuées au directeur des contributions directes en vertu de dispositions légales particulières. Le comité est présidé par le directeur et prend ses décisions en tant que collège. L'organisation et le mode de fonctionnement du comité sont déterminés par règlement grand-ducal.“
- (2) 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“.
- (3) A l'article 4, la mention de „du sous-directeur“ est remplacée par „des directeurs adjoints“.
- (4) A l'article 11, le texte du paragraphe 3 est remplacé comme suit: „désignera les fonctionnaires qui représentent l'administration au cas où le directeur et les directeurs adjoints sont empêchés ou que leurs postes se trouvent vacants, ainsi que les fonctionnaires auxquels le directeur peut déléguer celles de ces attributions pour lesquelles une délégation n'est pas prévue par la loi.“.
- (5) 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 2, le texte du paragraphe 1 est remplacé comme suit:

„L'administration de l'enregistrement et des domaines est confiée à un comité de direction qui se compose d'un directeur et de deux directeurs adjoints, sans préjudice des compétences spécifiquement attribuées au directeur de l'enregistrement et des domaines en vertu de dispositions légales particulières. Le comité est présidé par le directeur et prend ses décisions en tant que collège. L'organisation et le mode de fonctionnement du comité sont déterminés par règlement grand-ducal.“
- (2) A l'article 3, paragraphe 1), littera a), premier alinéa, le libellé du deuxième tiret est remplacé par la mention de „deux directeurs adjoints“.

A l'article 3, paragraphe 1), littera a), dernier alinéa, la mention „du sous-directeur“ est remplacée par „de directeur adjoint“.
- (3) A l'article 5, la mention de „du sous-directeur“ est remplacée par „des directeurs adjoints“.
- (4) A l'article 14, le texte du paragraphe 2 est remplacé comme suit: „désignera les fonctionnaires qui représentent l'administration au cas où le directeur et les directeurs adjoints sont empêchés ou que leurs postes se trouvent vacants, ainsi que les fonctionnaires auxquels le directeur peut déléguer celles de ces attributions pour lesquelles une délégation n'est pas prévue par la loi.“
- (5) L'article 19 est supprimé.
- (6) 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), l'énumération des emplois et fonctions est complétée comme suit:

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 et des stagiaires ayant le titre d'attaché d'Administration.
- (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) Le paragraphe 2 de l'article 3 est abrogé.
- (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 de 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) littera 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“.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1.–

L'article regroupe les modifications ciblées de la loi organique de l'Administration des Contributions directes, nécessaires au remplacement de la structure hiérarchique classique de l'administration (le directeur exerçant les fonctions de chef d'administration), par une structure de direction désormais collégiale. La multiplication et la complexité croissante des fonctions exercées par l'administration, ainsi que les nécessités de gestion efficiente, rendent, en effet, indispensable le renforcement de la

structure de direction de l'administration. Le comité répartira ses tâches entre ses membres selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal. A cet effet, le comité pourra déléguer à ceux-ci, dans les limites et conditions à arrêter par le règlement, les pouvoirs nécessaires pour exercer, soit seuls, soit conjointement, certaines fonctions. Il est finalement souligné que la nouvelle structure n'affecte pas les compétences dévolues au directeur par certaines lois spécifiques (en matière de recours hiérarchique, de demande en remise gracieuse et de réclamation contre les actes de l'administration notamment).

Article 2.–

Les mêmes considérations prévalent également à l'égard de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines. Plus particulièrement, il est proposé de supprimer l'article 19 de la loi organique, qui a 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, mais qui a perdu sa justification actuelle.

Article 3.–

Il est créé une filière administrative de la carrière supérieure au sein de l'Administration des Douanes et Accises. L'effectif légal de l'administration est dûment adapté au seuil maximal des engagements qui pourront se faire dans cette carrière (à savoir trois agents). Cette mesure permettrait également d'envisager, le cas échéant, l'engagement d'un agent de la carrière supérieure par recrutement interne, sur la base de la législation du 14 novembre 1991 relative au changement de carrière. A défaut, pour le moment, de carrière supérieure (en dehors du directeur), la fonction de directeur adjoint continuera à relever de la carrière moyenne pendant une phase transitoire. A l'article 10 de la loi organique portant organisation de l'administration des douanes et accises, le paragraphe (1) tient compte de la nouvelle numérotation mise en oeuvre par la loi du 27 mai 2004 portant reconduction de l'UEBL. Par ailleurs, est-il proposé de supprimer le paragraphe (2) de l'article 10, qui n'a plus de raison d'être sous l'empire de la nouvelle convention UEBL.

Article 4.–

La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est adaptée de manière ciblée, afin de tenir compte du remplacement de la désignation de la fonction actuelle de „sous-directeur“ par celle de „directeur adjoint“. Soulignons dans ce contexte, que la fonction de sous-directeur des Contributions avait fait l'objet d'un reclassement au grade 17 dans le cadre de la loi du 29 juillet 2002 modifiant 1. la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes et des accises; 2. la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines.

