

**Projet de règlement grand-ducal**

**fixant l'organisation de l'administration des contributions directes.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(30 juin 2009)

Par dépêche du 13 février 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique. Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit, élaboré par le ministre des Finances, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Au moment de l'adoption du présent avis, le Conseil d'Etat n'a pas encore eu communication de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics consultée en la matière selon le préambule du projet de règlement.

\*

Le projet de règlement tire sa base légale de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes, et notamment des articles 11 et 12 de cette loi.

Suivant l'article 1<sup>er</sup>, « l'administration des contributions directes est placée sous les ordres du directeur, assisté de deux directeurs adjoints ». La loi du 25 août 2006 portant renforcement des structures de direction des administrations fiscales a créé les deux postes de directeur adjoint, sans toutefois préciser leurs compétences. Aux termes de la loi modifiée du 17 avril 1964, « l'administration des contributions est confiée à un directeur qui est le chef de l'administration ». La disposition de l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement doit donc être lue en ce sens que le directeur reste seul responsable de la direction de l'Administration des contributions directes et que le directeur est secondé par deux directeurs adjoints, qui le remplacent en cas d'absence ou de vacance de poste, d'après leur rang d'ancienneté.

L'article 1<sup>er</sup> est placé sous l'intitulé « comité de direction ». Si le directeur et les deux directeurs adjoints forment ensemble le comité de direction, le projet de règlement reste toutefois muet sur les fonctions, le mode de fonctionnement, l'autorité et la responsabilité de celui-ci. Le Conseil d'Etat ne voudrait pas se prononcer à ce stade sur les mérites respectifs d'un modèle d'organisation collégiale, basé sur un comité de direction, par rapport au modèle hiérarchique traditionnel, où toute l'autorité et la responsabilité reposent sur la personne du directeur. Il voudrait toutefois éviter une confusion entre les deux modèles: ce n'est pas en créant un comité de direction qu'on crée une direction collégiale.

Sans précision quant au mode de fonctionnement du comité de direction et compte tenu des dispositions de la loi modifiée du 25 août 2006 précitée, l'institution d'un comité ne donne pas de sens.

Les articles 2 à 4 organisent la direction de l'Administration des contributions directes. Le terme « direction », qui est inscrit dans la loi modifiée du 17 avril 1964, prête à confusion alors que le projet de règlement sous avis institue un nouvel organe sous la forme d'un comité de direction. A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie également aux observations qu'il a émises ci-avant en rapport avec l'article 1<sup>er</sup>. Comme il est proposé par la suite d'organiser le fonctionnement de l'administration par des divisions selon les différentes branches de compétences, le terme « direction » est aussi impropre et il est proposé de le supprimer.

Le Conseil d'Etat note que le texte proposé ouvre l'accès aux postes de chef de division et de chef de division adjoint aux fonctionnaires de la carrière supérieure. Il approuve entièrement cette ouverture, qui permettra à l'avenir de faire évoluer la structure du personnel en fonction de la complexité croissante des dossiers traités.

Les articles 5 à 11 traitent de l'organisation du service d'imposition, du service de révision et du service de recette. Le projet de règlement maintient la logique actuelle, aux termes de laquelle ces services sont nécessairement dirigés par des cadres relevant de la carrière moyenne. Sans vouloir mettre en cause la compétence de ces fonctionnaires, le Conseil d'Etat voudrait quand même relever que ces services sont appelés à traiter des dossiers d'une complexité variable, et il n'est pas certain que les fonctionnaires répondant à un seul profil de formation et de qualification soient toujours les mieux placés pour assumer les responsabilités importantes attachées à ces fonctions. A titre d'exemple, certains préposés de bureaux d'imposition sont régulièrement appelés à se former un jugement sur des dossiers complexes, préparés par des dirigeants de grandes entreprises, assistés par leurs départements spécialisés, avec le concours d'avocats d'affaires chevronnés, de réviseurs d'entreprises hautement qualifiés, et d'experts comptables spécialisés dans le conseil fiscal portant sur des transactions hautement complexes. Dans des situations comparables, l'administration fiscale de l'Allemagne, dont l'organisation administrative fonctionnelle est comparable à la nôtre, disposerait de fonctionnaires ayant bénéficié d'une formation universitaire, complétée par une formation continue, comparable au profil des professionnels ayant préparé les dossiers soumis à l'appréciation de l'Administration des contributions directes. Dès lors, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de maintenir le principe selon lequel les services d'imposition, le service de révision et le service de recette ne peuvent pas être dirigés par des cadres ayant une formation universitaire et relevant de la carrière supérieure. Aussi encourage-t-il le ministère des Finances à présenter une vision à moyen et long terme sur l'évolution structurelle du profil des personnes appelées à exercer des fonctions dirigeantes auprès de l'Administration des contributions directes.

Les articles 12 et 13 comportent les dispositions abrogeant le règlement actuel du 19 octobre 1977 et exécutant le projet de règlement.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'autres observations à formuler sur le projet soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 30 juin 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer