

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.721

N° dossier parl. : 7007

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes

Avis du Conseil d'État

(15 novembre 2016)

Par dépêche du 27 juin 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et d'un texte coordonné.

Par dépêche du 21 octobre 2016, le Conseil d'État a été saisi de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à adapter la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes (ci-après « Administration »). afin de la rendre conforme à la loi du 25 mars 2015 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État¹. Il convient, selon les auteurs, de prendre en compte, d'une part, l'introduction des nouvelles catégories de traitement, et, d'autre part, de supprimer dans le texte actuel les dispositions devenues obsolètes. Dans cette perspective, ils proposent de modifier un certain nombre de dispositions de la loi précitée du 17 avril 1964 qui touchent essentiellement à l'organisation de l'Administration.

Le Conseil d'État note que la justification mise en avant à l'appui de la démarche des auteurs du projet de loi n'est que partiellement fondée, vu qu'à côté de la loi précitée du 25 mars 2015, c'est davantage 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

¹ Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications (dossier parl. n°6457)

nouvelle configuration des « carrières » des fonctionnaires de l'État² et qui impactera la réforme sous avis.

Le Conseil d'État note, dans ce contexte, comme il a déjà eu l'occasion de le faire³, 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. Toujours, d'après l'article 4 précité, la description des postes qui composent l'organigramme relève également de ses attributions. Dans les limites tracées par la loi qui organise les cadres de l'administration et sur la base de l'organigramme, il lui appartiendra encore de faire des propositions concernant la définition d'éventuels postes à responsabilités particulières. L'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État prévoit en effet que c'est le ministre du ressort qui désigne les fonctionnaires occupant les postes à responsabilités particulières en tenant compte, s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles. Dans ce contexte, le rôle du chef d'administration consiste notamment à soumettre au ministre du ressort son avis au sujet des postes en question. Il résulte de ces textes que l'organigramme de l'administration constituera un instrument central en vue de sa structuration, de sa gestion et de son pilotage. L'organigramme de l'administration, qui correspond à son schéma organisationnel, mettra en évidence sa structure, les niveaux hiérarchiques qu'elle comporte, les unités organisationnelles (comme par exemple des divisions et des services) qui constituent son ossature ainsi que leurs domaines d'activités, les liens hiérarchiques et organisationnels entre les personnels de l'administration et enfin les postes à responsabilités particulières⁴. Dans ce contexte, le Conseil d'État a pris note du commentaire accompagnant les amendements que la commission parlementaire compétente vient de présenter en date du 14 octobre 2016 à l'endroit du projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des Bâtiments Publics (doc. parl. n° 6939²), commentaire aux termes duquel « l'organigramme ne suffit pas pour établir une hiérarchie entre les fonctionnaires ou employés appartenant au groupe de traitement ... ». Le Conseil d'État donne à considérer que ce commentaire est *a priori* en contradiction avec la documentation précitée, publiée sur le portail de la Fonction publique. Il a pour sa part une préférence pour les éléments de définition fournis dans la documentation du Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative étant donné qu'ils se rapprochent des définitions de la notion d'organigramme données dans la littérature spécialisée consacrée au management.

Les dispositions d'ordre général que le Conseil d'État vient de rappeler sont entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2015. Elles constituent

² Loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (dossier parl. n° 6459)

³ Avis n° 51.511 du Conseil d'État du 25 mars 2016 concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des Bâtiments Publics (doc. parl. n° 6939¹)

⁴ Voir à ce sujet le guide d'utilisation concernant « La gestion par objectifs et le système d'appréciation des performances professionnelles des administrations et services de l'État » publié sur le portail de la Fonction publique <http://www.fonction-publique.public.lu/>

désormais le droit commun qui devrait trouver application lors de la rédaction de textes de loi organisant le cadre d'une administration. De l'avis du Conseil d'État, elles devraient 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 personnel⁵. 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. Elle sera encore souhaitable pour les organismes occupant du personnel bénéficiant d'un statut ou d'un régime de droit public identiques à ceux des fonctionnaires et des employés de l'État et dont la construction juridique, en raison du fait qu'elle implique des parties prenantes multiples, rendra nécessaire le recours à des formes d'organisation plus complexes que celles d'une simple administration⁶.

En introduisant dès lors au niveau de la loi organique des dispositions spécifiques et détaillées concernant l'organisation de l'Administration, le projet de loi sous avis risque d'aller à l'encontre des dispositions générales dont le Conseil d'État vient de rappeler la teneur. C'est à l'aune des principes qu'il vient de définir que le Conseil d'État appréciera, dans la suite de son avis, l'opportunité qu'il y a d'inclure telle disposition proposée par les auteurs du projet de loi dans le texte de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes.

Le Conseil d'État invite encore les auteurs du projet de loi à revoir l'ensemble du texte de la loi précitée du 17 avril 1964 en suivant les principes qu'il vient de définir et cela afin de s'assurer que toutes les dispositions de la future loi, y compris celles qui ne sont pas touchées par le projet de réforme, soient parfaitement ajustées sur la législation en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015, date d'entrée en vigueur des réformes dans la Fonction publique.

Le Conseil d'État regrette enfin que, dans le texte coordonné ajouté au dossier lui soumis, les modifications proposées soient directement intégrées dans le texte de loi qu'il s'agit de modifier, sans que celles-ci se distinguent typographiquement des dispositions actuellement en vigueur. Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».⁷

⁵ Voir, à titre d'exemple, en ce qui concerne la mise en place du cadre du personnel, les dispositions figurant à l'article 55 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (dossier parl. n° 6459).

⁶ Voir, à titre d'exemple, le projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours (dossier parl. n° 6861).

⁷ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1°

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 soumis⁸, 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 2008⁹, 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

⁸ Voir, à titre d'exemple, l'avis n° 51.511 du Conseil d'État du 25 mars 2016 concernant le projet de loi modifiant la loi modifiée du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des Bâtiments Publics (doc. parl. n° 6939¹)

⁹ Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé et modifiant : 1. Le Code du travail ; 2. le Code des assurances sociales ; 3. la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ; 4. la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ; 5. le chapitre VI du Titre I de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 6. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 7. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

l'Administration 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.

Points 2° à 6°

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 justifieraient 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* »¹⁰, 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

¹⁰ cf. base de données fournie sur Legitax

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^{er} 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 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.

Point 7°

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. 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.

Point 8°

L'article 12, paragraphe 1^{er}, 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.

Point 9°

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° à 6° ci-avant. La modification de l'article 13, paragraphe 1^{er}, 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.

Point 10°

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.

Point 11°

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^{ère} 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.

Point 12°

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.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

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.

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^{er} ».

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.

Préambule

Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. En effet, le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation, c'est-à-dire juste avant de les soumettre à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Il faut écrire « **Art. 1^{er}** ».

Point 1° (article 1^{er} selon le Conseil d'État)

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

Point 7° (article 7 selon le Conseil d'État)

Aux lettres a) et b), il faut remplacer le terme « numéro » par celui de « point ».

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 ».

Point 11° (article 11 selon le Conseil d'État)

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., ...).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Marc Besch

s. Georges Wivenes