

Projet de règlement grand-ducal

fixant les matières et les modalités de la formation professionnelle continue pour l'obtention de la troisième tranche de la prime de formation fiscale auprès de l'Administration des contributions directes

Avis du Conseil d'État

(26 avril 2022)

Par dépêche du 20 octobre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 novembre 2021.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous revue entend déterminer les modalités et le programme de la formation professionnelle continue pour l'obtention de la majoration de la prime de formation fiscale après douze années de service des fonctionnaires de l'Administration des contributions directes.

Le dispositif sous revue tire sa base légale de l'article 14 de la loi modifiée du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

Le Conseil d'État note que les modalités telles que le montant et les conditions d'octroi de la prime de formation fiscale sont, tant pour les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes que pour ceux de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, déterminées par le règlement grand-ducal modifié du 16 janvier 1992 portant introduction d'une prime de formation fiscale au profit des fonctionnaires de l'administration des contributions directes et des accises ainsi que des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines. Ce règlement détermine les conditions d'octroi des trois tranches de la prime de formation fiscale et soumet, depuis sa modification par le règlement grand-ducal du 5 avril 2017¹, l'obtention de la majoration de la prime après douze

¹ Règlement grand-ducal du 5 avril 2017 portant modification du règlement grand-ducal du 16 janvier 1992 portant introduction d'une prime de formation fiscale au profit des fonctionnaires de l'administration des contributions

années de service à la condition d'avoir réussi, le cas échéant, à l'examen de promotion et d'avoir passé avec succès les cours de formation professionnelle continue (article 4).

Le présent projet de règlement entend précisément déterminer les matières et modalités de la formation professionnelle continue dispensée aux fonctionnaires de l'Administration des contributions directes.

Le Conseil d'État constate que le texte en projet est fortement inspiré du règlement grand-ducal du 1^{er} octobre 2018 fixant les matières et les modalités de la formation professionnelle continue de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, qui tire également sa base légale de l'article 14 de la loi précitée du 6 décembre 1990 et qui détermine les matières et modalités de la formation en question pour les fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA².

Observations préliminaires sur le texte en projet

Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de reformuler l'intitulé du projet de règlement sous revue comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal fixant les matières et les modalités de la formation professionnelle continue pour l'obtention de la majoration de la prime de formation fiscale après douze années de service auprès l'Administration des contributions directes ».

La référence à « la troisième tranche » de la prime de formation fiscale n'est en effet pas indiquée vu que cette notion n'est ni employée dans la loi précitée du 6 décembre 1990 qui se réfère de manière générale à la « prime de formation fiscale » ni dans le règlement grand-ducal précité du 16 janvier 1992 qui renvoie à « l'allocation de la prime » ou à « la majoration de la prime ».

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est largement inspiré de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 1^{er} octobre 2018. Le Conseil d'État note que l'article sous revue omet de désigner l'administration dont relèvent les fonctionnaires concernés. Étant donné que, contrairement au dispositif, l'intitulé ne renferme pas de règle de droit et ne possède donc aucune force obligatoire et afin d'éviter tout risque de confusion par rapport à la formation professionnelle continue dispensée aux fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, le Conseil d'État suggère aux auteurs de viser expressément les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes en écrivant « Les cours de formation professionnelle continue sont obligatoires pour les fonctionnaires des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 de l'Administration des contributions directes [...] ».

directes ainsi que des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines (Mém. A – n° 402 du 18 avril 2017).

² Le Conseil d'État n'a pas formulé d'observation dans son avis n° 52.925 du 25 septembre 2018 relatif au projet de règlement devenu le règlement grand-ducal précité du 1^{er} octobre 2018.

Le Conseil d'État relève en outre que la disposition sous revue se réfère à la « troisième tranche » de la prime de formation fiscale. Il renvoie à ses observations concernant l'intitulé du règlement grand-ducal sous examen et estime qu'il convient de ne viser que la « majoration de la prime de formation fiscale après douze années de service », la référence aux dispositions pertinentes du règlement grand-ducal précité du 6 janvier 1992 étant par ailleurs suffisante pour déterminer avec précision la majoration de la prime visée en l'espèce.

Article 2

L'article sous revue précise que la prime de formation fiscale visée à l'article 1^{er} du texte sous rubrique est accordée aux fonctionnaires de l'Administration des contributions directes relevant des groupes de traitement A1, A2, B1 et C1 à condition d'avoir suivi quinze heures de cours de formation professionnelle continue. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que cette disposition est en contradiction avec l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 16 janvier 1992 qui détermine, de manière générale, les modalités et conditions d'octroi de ladite prime tant pour les fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA que pour ceux de l'Administration des contributions directes. En effet, le règlement précité du 16 janvier 1992 soumet l'octroi de la prime après douze années de service à la condition d'avoir « passé avec succès les cours de formation professionnelle continue » ainsi que, pour les fonctionnaires relevant des groupes de traitement B1 et C1, à la condition d'avoir réussi à l'examen de promotion. De même, l'article 3 du projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit que les cours de formation professionnelle continue sont sanctionnés par une épreuve écrite dont la réussite est subordonnée à l'obtention d'au moins la moitié des points. Par conséquent, dans un souci de cohérence par rapport aux dispositifs précités, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'inspirer de l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} octobre 2018 et de reformuler l'alinéa 1^{er} de l'article 2 sous avis comme suit :

« La durée de la formation professionnelle continue s'élève à quinze heures de cours dispensées à l'Administration des contributions directes après la nomination définitive ».

Le Conseil d'État constate encore que contrairement aux articles 5 et 6 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} octobre 2018, l'article sous revue ne détermine pas le nombre d'heures de cours par matière.

Pour ce qui est de l'utilisation des termes « de la troisième tranche », le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'intitulé et de l'article 1^{er}.

Article 3

En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État suggère, dans un souci de cohérence par rapport aux autres dispositions du projet de règlement grand-ducal sous revue, de se référer aux « cours de formation professionnelle continue » et non pas aux « cours de formation fiscale ».

Article 4

L'article 4 entend instaurer un régime transitoire en faveur des fonctionnaires qui ont réussi leur examen de fin de stage avant le 1^{er} janvier 2021 en les dispensant de la formation professionnelle continue et de l'épreuve y associée pour l'obtention de la prime de formation fiscale visée à l'article 4, points 1^o à 3^o, lettre c), du règlement grand-ducal précité du 16 janvier 1992. Le Conseil d'État rappelle sur ce point que la condition d'avoir passé avec succès la formation professionnelle continue pour l'octroi de la majoration de la prime après douze années de service a été introduite par le règlement grand-ducal du 5 avril 2017 portant modification du règlement grand-ducal du 16 janvier 1992 portant introduction d'une prime de formation fiscale au profit des fonctionnaires de l'administration des contributions directes ainsi que des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines. Ce règlement comporte d'ores et déjà une disposition transitoire prévoyant que « [l]es articles du même règlement grand-ducal qui sont modifiés par le présent règlement grand-ducal continuent à s'appliquer dans leur teneur antérieure à la date d'entrée en vigueur du présent règlement aux fonctionnaires des groupes de traitement B1 et C1 qui ont réussi à l'examen de promotion et ont commencé leur dixième année de service au jour de l'entrée en vigueur du présent règlement et aux fonctionnaires des groupes de traitement A1 et A2 qui ont commencé leur dixième année de service au jour de l'entrée en vigueur du présent règlement ». Cette disposition dispense ainsi de la formation professionnelle continue tant les fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA que ceux de l'Administration des contributions directes qui ont commencé leur dixième année de service au jour de l'entrée en vigueur du règlement en question et qui ont réussi à l'examen de promotion pour l'obtention de la majoration de la prime après douze années de service.

L'article sous revue entend prévoir une dispense supplémentaire de la formation professionnelle continue et de l'examen afférent pour les fonctionnaires de l'Administration des contributions directes qui ont passé leur examen de stage avant le 1^{er} janvier 2021 par rapport à celle d'ores et déjà prévue en faveur des fonctionnaires qui étaient en service pendant dix ans au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 5 avril 2017. Selon les auteurs, ce régime transitoire en faveur des seuls fonctionnaires de l'Administration des contributions directes serait justifié par le fait que les fonctionnaires ayant passé leur examen de fin de stage avant cette date devaient accomplir une formation spéciale qui comportait un programme de formation fiscale de 280 heures englobant les 15 heures de formation professionnelle continue prévues par le texte sous revue. Les fonctionnaires en stage à partir du 1^{er} janvier 2021 seraient, quant à eux, soumis à un nouveau programme de formation spéciale qui porterait une formation fiscale de seulement 250 heures et dont le programme de la formation professionnelle continue ne ferait plus partie intégrante.

Ce régime transitoire appelle plusieurs observations. En premier lieu, le Conseil d'État estime que l'argumentaire des auteurs opère une confusion entre la formation spéciale et la formation professionnelle continue alors que ces deux formations constituent des formations distinctes avec des objectifs spécifiques. En second lieu, la disposition sous avis crée une inégalité de traitement, non justifiée par les auteurs, par rapport aux fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA étant donné

que le règlement grand-ducal précité du 1^{er} octobre 2018 ne comporte pas de disposition transitoire similaire.

Article 5

L'article 5 prévoit que les fonctionnaires qui remplissent d'ores et déjà les conditions pour l'obtention de la majoration de la prime après douze années de service avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet bénéficient de la prime en question avec effet à la date à laquelle ils remplissent les conditions. Cette disposition permet ainsi aux fonctionnaires qui ont comptabilisé douze années de service et réussi à l'examen de promotion (et qui bénéficient en outre d'une dispense de la formation et de l'épreuve afférente en vertu de l'article 4 du texte sous avis) de se voir accorder ladite prime à la date à laquelle les deux conditions précitées étaient remplies, donc de manière rétroactive par rapport à l'entrée en vigueur du règlement sous avis. Le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit ici d'une deuxième dérogation dont bénéficieraient les seuls fonctionnaires de l'Administration des contributions ce qui, à l'instar de l'article 4, pose un problème d'égalité de traitement par rapport aux fonctionnaires de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA pour lesquels le règlement grand-ducal précité du 1^{er} octobre 2018 ne prévoit pas de régime transitoire. Il renvoie, à cet égard, aux observations formulées à l'endroit de l'article 4.

En ce qui concerne la terminologie, il y a lieu, dans un souci de cohérence, de remplacer le terme « agents » par celui de « fonctionnaires ».

Article 6

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Article 7

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Après l'article 3, les termes « Dispositions transitoires et finales » sont à omettre, étant donné que le dispositif sous revue ne comporte pas de structure sous forme de groupements d'articles. Il y a lieu de noter à cet égard qu'il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte.

Préambule

Le deuxième visa relatif à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis

effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « troisième » en toutes lettres. Cette observation vaut également pour les articles 2, 4 et 5.

Les références aux subdivisions en points, caractérisés par un numéro, sont à faire suivre d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Cette observation vaut également pour l'article 4.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « quinze » en toutes lettres.

À l'alinéa 2, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, ... 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 opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Article 4

Il convient d'accorder le verbe « passer » au pluriel en écrivant « les cours [...] sont supposés avoir été passés ».

Article 6

Il n'y a pas lieu d'avoir recours au futur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 26 avril 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz