

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 31 décembre 1998 portant exécution de l'article 127, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant)

Par dépêche du 24 janvier 2001, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Il a pour objet de compléter l'article 2 (3) du règlement grand-ducal du 31 décembre 1998 portant exécution de l'article 127, alinéa 6 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant) afin de permettre dorénavant également aux travailleurs frontaliers ayant opté pour l'imposition comme résidents d'en bénéficier le cas échéant. En effet, la réglementation actuelle limite le bénéfice de l'abattement forfaitaire pour frais de garde d'enfant au seul placement de l'enfant effectué par "*un organisme agréé conformément à la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, ainsi que pour les crèches, foyers de jour et garderies collectives dûment agréés en application de la loi visée ci-avant*". En d'autres termes, toutes les personnes qui ne réussissent pas à placer leur(s) enfant(s) dans une crèche située au Grand-Duché et agréée en bonne et due forme, donc surtout les travailleurs frontaliers, se trouvent exclues du bénéfice de l'abattement fiscal en question.

Afin de remédier à cet état des choses, le projet sous avis se propose d'élargir le champ d'application du règlement grand-ducal précité du 31 décembre 1998 afin de considérer, rétroactivement à partir de l'année d'imposition 2000, également "*comme frais de garde d'enfant les sommes exposées dans un autre Etat membre de l'Union Européenne, si les personnes et organismes qui assurent le placement ou la garde sont agréés par l'autorité compétente de leur pays*".

* * *

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a rien à redire quant au fond de cette mesure - qui est d'ailleurs indispensable pour rendre la réglementation visée conforme au droit communautaire sur la libre circulation des travailleurs - elle ne peut toutefois s'empêcher de profiter de l'occasion pour mettre au clair un aspect ayant trait au principe de la "*consultation*" de la ou des chambres professionnelles.

Aux termes de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, l'avis desdites chambres doit être "*demandé*". Il est donc évident, et personne ne le conteste, que les chambres professionnelles sont des organismes purement consultatifs et qu'il est parfaitement loisible au Gouvernement d'ignorer les avis qu'il a demandés et de faire à sa guise.

Ce qui est cependant extrêmement regrettable en l'occurrence, c'est que le Gouvernement, et certains ministères en particulier, ont pris la fâcheuse habitude de déduire de cette situation en droit la conclusion que la consultation des chambres professionnelles ne constituerait en fin de compte qu'une simple formalité, un exercice gênant qu'il faut malgré tout accomplir si l'on ne veut pas courir le risque de voir un règlement grand-ducal déclaré inapplicable pour vice de procédure.

Le meilleur exemple pour illustrer cet état d'esprit est justement fourni par le dossier sous avis, dont la Chambre retrace brièvement l'historique ci-après.

- Le 15 juin 1998, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est saisie pour avis du projet devenu par après le règlement grand-ducal précité du 31 décembre 1998.
- La Chambre émet son avis le 12 août 1998. A part deux observations relatives au fond, elle rend les auteurs attentifs au fait que la deuxième phrase de l'article 4 du projet comporte une erreur de référence et qu'il faut en effet y écrire "*article 127, alinéa 6*" au lieu de "*article 127*".
- Le règlement grand-ducal est publié au Mémorial A-N°124 du 31 décembre 1998, donc presque cinq mois plus tard. Son préambule affirme "*Vu l'avis ... de la Chambre des fonctionnaires et employés publics*", mais l'erreur de référence signalée par la Chambre figure toujours à l'article 4.

- La seule conclusion possible semble être celle que l'avis, sollicité "*si possible en 35 exemplaires*", a peut-être été "*Vu*", mais vraisemblablement pas lu.
- L'affaire est d'autant plus grave que le lecteur attentif a pu découvrir, au Mémorial A-N°8 du 10 février 1999, un "*rectificatif*" relatif à une erreur commise à l'intitulé dudit règlement lors de son impression, mais passant toujours sous silence l'autre erreur relevée par la Chambre dans son avis.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne désespère cependant pas. C'est pourquoi elle rend cette fois-ci attentif au fait que le préambule du projet sous avis, même s'il ne comporte pas d'erreur proprement dite, doit être amputé du deuxième référant renvoyant au règlement grand-ducal du 31 décembre 1998, qu'il s'agit justement de modifier. En effet, "*un texte réglementaire ne peut pas se référer à titre de fondement à un autre texte d'une même intensité de force obligatoire (c.-à-d. un autre règlement émanant de la même autorité)*" et "*il ne convient dès lors pas d'indiquer (au préambule) les actes que les nouvelles dispositions visent à modifier ou à abroger*" (Marc Besch, "*Guide pratique de la technique législative luxembourgeoise*", Publication du Conseil d'Etat, page 21, n° (24)).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permettra d'observer, une fois le futur règlement publié au Mémorial, si le préambule aura été modifié en ce sens. Dans la négative, la question devrait être permise de savoir pour quelle raison un avis sollicité pour la pure forme est à livrer "*en 35 exemplaires*".

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 2 février 2001.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG