

A-2592/13-53



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

- 1) le projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines;
- 2) le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 11 juin 1987 portant application du règlement (CEE) N° 2919/85 du 17 octobre 1985 portant fixation des conditions d'accès au régime réservé par la convention révisée pour la navigation du Rhin aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin

Par dépêches des 17 et 18 octobre 2013, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les deux projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé – alors que les textes transmis à la Chambre portent tous les deux le titre de "*avant-projet*".

Les projets en question ont pour objet, l'un, de remplacer le règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2009 fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines, et l'autre, de modifier le règlement grand-ducal du 11 juin 1987 portant application du règlement (CEE) N° 2919/85 du 17 octobre 1985 portant fixation des conditions d'accès au régime réservé par la convention révisée pour la navigation du Rhin aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin.

Projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines

L'article 4 du projet sous avis fixe le nombre des bureaux d'enregistrement et de recette à neuf, ce qui revient dans la pratique à une réduction de leur nombre de quatorze à neuf. Les modifications suivantes sont prévues:

- les bureaux de Capellen, Clervaux, Echternach, Grevenmacher, Mersch, Redange, Remich et Wiltz sont supprimés;
- le bureau des successions et de la taxe d'abonnement est scindé en deux;
- deux nouveaux bureaux sont créés, à savoir le bureau des Actes Civils 2 à Luxembourg et le bureau des Domaines à Diekirch;
- les attributions des bureaux des Actes Civils à Luxembourg et à Esch-sur-Alzette ainsi que du bureau de Recette de Diekirch sont élargies.

Tant l'exposé des motifs joint au projet en question que la réponse du Ministre des Finances à deux questions parlementaires des 25 et 26 avril 2013 sur le sujet évoquent la **modernisation** comme premier motif de la réorganisation envisagée. Par la suite – et sans expliquer en détail pour quelles raisons exactes les structures existantes auraient besoin d'être modernisées, ni d'ailleurs en quoi les dispositions prévues "*moderniseraient*" effectivement l'administration – les deux textes évoqués ci-dessus avancent que l'organisation territoriale en matière des bureaux d'enregistrement et de recette repose encore sur celle de l'année 1839 – comme si la modernisation était une fin en soi. Ne faut-il pas, au contraire, se demander pourquoi l'organisation de 1839 a pu subsister aussi longtemps, si ce n'est pour la bonne et simple raison qu'elle a fait ses preuves? Et qu'elle pourrait sans problème continuer à le faire?

Cette réflexion s'inscrit également dans l'esprit de la toute récente loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, qui, loin de prôner la centralisation, poursuit la mise en valeur des différentes régions du territoire national. Ainsi, elle dispose dans son article 1^{er} que son objectif est d'assurer le développement des diverses régions, leur mise en valeur harmonieuse et le maintien de l'équilibre structurel et économique entre elles.

Partant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas opportun de faire examiner, comme prévu à l'article 2 de la loi en question, le projet de réorganisation par le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions. En effet, aux yeux de la Chambre, il ne fait aucun doute que le projet de règlement grand-ducal sous avis est "*susceptible d'avoir une répercussion directe*" sur l'équilibre structurel entre les régions.

Ainsi, la concentration des services de l'enregistrement – actuellement représentés dans tous les cantons, exception faite de celui de Vianden – aux seuls sites de Diekirch, Luxembourg et Esch-sur-Alzette sacrifie l'équilibre en question sur l'autel d'un besoin de spécialisation et d'uniformité d'imposition.

En ce qui concerne le **besoin de spécialisation**, certes réel dans un environnement économique complexe et changeant, la Chambre se demande en quoi la subsistance de bureaux régionaux ferait obstacle à la spécialisation.

En effet, une modification des attributions des divers bureaux aurait pu aller à la rencontre du besoin en question. Ainsi serait envisageable la création d'unités hautement spécialisées à côté du maintien de bureaux régionaux, qui, à l'opposé de la modernisation, ne sont pas une fin en soi mais répondent à un besoin réel et tangible du public.

En effet, d'après les informations dont dispose la Chambre des fonctionnaires et employés publics – et contrairement à la conclusion qu'on pourrait tirer de l'exposé des motifs, à savoir que le contact avec le public se réduirait à la vente de timbres de chancellerie – les huit bureaux régionaux touchés par la présente réforme (et dont la suppression est envisagée) totalisent dans leur ensemble, pour l'année 2012, pas moins de 15.700 opérations aux divers guichets publics, soit entre 1.545 et 3.250 par bureau. Qu'il s'agisse de déplacements d'agents communaux, d'agents immobiliers ou de particuliers dans le cadre d'actes sous seing privé, de permis de chasse ou de permis de pêche, de certificats d'exploitation pour bateliers, de ventes de timbres de chancellerie ou du paiement de la TVA par les fonctionnaires de la NSPA (auparavant NAMSA) – tous ces milliers de citoyens seraient condamnés à l'avenir à effectuer des déplacements géographiques plus ou moins pénibles pour accéder à un service étatique encore actuellement garanti par des services de proximité.

Toujours d'après les informations dont dispose la Chambre, les dossiers évacués par les bureaux régionaux en matière de droits de succession (1.547) représentent 40,52% des dossiers annuels du Grand-Duché, soit presque la moitié. La réorganisation condamnerait la clientèle concernée, souvent âgée et en difficulté de se déplacer, à effectuer des trajets vers les bureaux centralisés, compétents pour une multitude de clients et dans l'impossibilité d'offrir la même qualité de service public qu'un bureau régional. Ainsi par exemple, en matière de droits de succession, les héritiers se déplacent souvent au moins deux fois vers le bureau régional avant l'évacuation définitive du dossier.

En ce qui concerne **l'impact budgétaire** de la réorganisation, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit d'afficher ses doutes quant à l'affirmation selon laquelle celui-ci serait "*mineur*" (suivant la fiche financière accompagnant le projet). Ainsi,

l'abandon de bureaux de campagne au profit de bureaux centralisés dans les grandes agglomérations aura à coup sûr un impact négatif sur le budget de l'État. En outre, la réorganisation envisagée multiplierait les déplacements professionnels des agents de l'enregistrement. Les contrôles sur place d'immeubles situés à l'extrême nord du pays par le receveur de Diekirch par exemple entraîneront une augmentation considérable du temps de travail, des frais de route et des besoins en voitures de service par rapport à la situation actuelle.

Et même dans l'hypothèse où, tout compte fait, l'impact sur le budget de l'État serait effectivement mineur, la Chambre pose la question de savoir si les frais de la réorganisation ne seraient pas supportés en réalité par les citoyens. En outre, obliger les citoyens à remplacer un contact personnel par un contact téléphonique ou obtenir ce contact personnel moyennant un trajet excessif ne sera certainement pas perçu comme l'offre d'un meilleur service au public, le contact électronique ne constituant pas d'alternative pour tous au vu notamment de la pyramide des âges de la population.

Dans ce contexte, l'affirmation de la fiche d'évaluation d'impact qui accompagne le projet, et selon laquelle celui-ci ne comporterait pas de "*charge administrative pour le destinataire*", ne correspond certainement pas à la réalité.

Toujours suivant l'exposé des motifs, la réorganisation serait garantie de **l'uniformité de l'imposition**. S'il est vrai que le nombre d'interprétations divergentes éventuelles pour un même fait générateur de l'impôt peut varier en fonction du nombre des receveurs, la simple réduction du nombre de ceux-ci réduira seulement le nombre d'interprétations divergentes, l'uniformité ne pouvant en effet être garantie qu'en présence d'une seule unité de décision.

Les receveurs de campagne sont, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les interlocuteurs personnels et directs des autres administrations étatiques régionales et communales, et la preuve la plus patente en est l'opposition marquée de plusieurs conseils communaux et de plusieurs députés-maires à la réforme envisagée. Il ne fait aucun doute que le vide laissé par une suppression des bureaux de campagne serait difficile voire impossible à combler par les nouveaux bureaux centralisés, éloignés géo-

graphiquement de leurs innombrables clients et jugés anonymes par ces derniers.

En outre, l'accroissement excessif des compétences de certains bureaux de recette est susceptible de créer des problèmes d'évacuation des dossiers par le receveur compétent. Ainsi, d'après les informations dont dispose la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la direction même de l'administration de l'enregistrement et des domaines, interpellée au sujet de ce qui précède, a suggéré l'évacuation par le concours du receveur adjoint et a donc implicitement reconnu être sur le point de créer au moins une unité d'imposition impossible à être gérée par un seul receveur! À ce sujet, la Chambre se doit donc d'exprimer ses doutes les plus sérieux en matière d'accroissement d'efficience et d'uniformité de l'imposition.

Dans le contexte de la centralisation des services régionaux, il convient peut-être de rappeler la prise de position du directeur général du "*Post Group Luxembourg*", entreprise publique dont le seul actionnaire est l'État. Lors d'une interview récente à la radio 100,7, celui-ci s'est en effet prononcé sans équivoque contre une centralisation des services au détriment des bureaux régionaux. Selon lui, une telle mesure, sans réduire de façon notable les frais d'exploitation de l'entreprise, ne manquerait cependant pas d'avoir un impact négatif sur la visibilité de l'entreprise du point de vue du public concerné. Le service au citoyen s'inscrivant tant dans les missions et valeurs de l'entreprise des postes et télécommunications que dans celles de l'administration de l'enregistrement et des domaines (voir à cet égard le site internet de l'administration), la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le projet de centralisation ne va pas à l'encontre des objectifs arborés par l'administration.

Un autre volet de la réorganisation envisagée concerne le personnel.

La Chambre rappelle que le total des bureaux subsistant après la réorganisation est inférieur de cinq à celui des bureaux existant actuellement.

Pour les receveurs des bureaux à supprimer, la réorganisation équivaut donc à une suppression pure et simple de postes à responsabi-

lité. Au vu du déséquilibre numérique mentionné plus haut, il est d'ores et déjà clair que tous les receveurs actuellement en place ne pourront obtenir un poste à responsabilité nouvellement créé.

En ce qui concerne les bureaux subsistants – modifiés par l'intégration de bureaux supprimés, par l'extension de leurs compétences territoriales et par la scission de leurs compétences – il y a lieu de souligner que la réorganisation envisagée aboutira à des bureaux plus ou moins différents de ce qu'ils étaient lors de l'entrée en fonctions du receveur en question.

Les fonctionnaires seront donc en présence soit d'une perte d'attributions soit d'un accroissement de compétences, qui, certes, ont été présentés lors d'une réunion d'information en date du 24 avril 2013, mais qui n'ont nullement fait l'objet d'une discussion avant présentation écrite des grandes lignes de la nouvelle structure. Les receveurs, pourtant les mieux placés en cette matière, ont ainsi dès le départ été mis à l'écart et ont donc été privés *ab initio* de la possibilité de contribuer à l'élaboration optimale de la nouvelle répartition territoriale et fonctionnelle.

En effet, il ne fait aucun doute que la réorganisation, entraînant un déplacement géographique du lieu de travail de 23 fonctionnaires de l'administration, se traduirait par un bouleversement profond de la vie privée des agents concernés. Ainsi, les fonctionnaires attachés aux bureaux dits "*de campagne*" par exemple y ont dans la majorité des cas ancré leur vie familiale par le choix de leur domicile, des écoles de leurs enfants etc. Les obliger à augmenter considérablement leur trajet professionnel revient, sans parler de la perte de temps, également à augmenter leurs frais de déplacement et de garde d'enfants (crèches, maisons-relais etc.).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande – et elle passe la question au législateur – si une réforme territoriale moins poussée n'aurait pas pu mener aux effets désirés sans produire les "*dommages collatéraux*" apparemment acceptés par la direction de l'administration de l'enregistrement et des domaines, mais susceptibles de saper la motivation personnelle des agents, motivation qu'il peut s'avérer néfaste de ne pas estimer à sa juste valeur.

D'après d'autres informations dont dispose la Chambre, la proximité domicile privé-lieu de travail aurait toujours été avancée par la direction de l'administration comme argument lors des discussions sur l'attribution des grades 13 et 13bis, qui ont été refusés d'office à maints receveurs "*de campagne*"!

Par la réorganisation, les receveurs en question, qui ont renoncé *no-lens volens* pendant des décennies à ce qui leur revenait en raison de leur degré de responsabilité, à savoir le grade final de leur carrière, seraient ainsi confrontés aux débris de leur carrière.

La Chambre se doit par contre de saluer le fait que le projet rende possible la gestion des différents services de l'enregistrement par un fonctionnaire ayant seulement le grade 10. En effet, en vertu de la législation actuellement en vigueur et/ou de la pratique administrative, certains postes sont réservés aux fonctionnaires détenant au moins le grade 11 voire 12, ce qui barre évidemment l'accès des jeunes fonctionnaires aux postes à responsabilité.

En ce qui concerne la création du nouveau bureau des Domaines à Diekirch, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'objections à présenter.

Elle ne s'oppose pas non plus à la scission en deux unités distinctes du Bureau des Successions et de la Taxe d'abonnement, pourvu qu'il n'en résulte pas de désavantage pour le receveur actuel.

La Chambre approuve l'assouplissement des conditions d'accès aux postes de préposé/préposé adjoint et de receveur/receveur adjoint aux différents services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines, un accès à un poste de responsabilité uniquement à partir du cadre fermé étant effectivement désuet.

En conclusion et au vu de tout ce qui précède, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas se déclarer d'accord avec le projet de réorganisation en question. Loin de vouloir toutefois saper les efforts en vue d'un gain d'efficacité de la part de l'administration de l'enregistrement et des domaines, elle propose de réexaminer le projet à la lumière des considérations évoquées plus haut et de procéder par exemple à une réorganisation basée sur des transferts de compétences, aptes à garantir les buts de la ré-

forme, mais de maintenir le service au citoyen actuel, en accord avec les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire.

La réorientation de la réforme telle que demandée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics devrait être d'autant plus facile à réaliser que les trois partis formant la nouvelle coalition gouvernementale s'étaient tous prononcés dans leurs programmes électoraux pour davantage de proximité avec le citoyen.

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 11 juin 1987 portant application du règlement (CEE) N° 2919/85 du 17 octobre 1985 portant fixation des conditions d'accès au régime réservé par la convention révisée pour la navigation du Rhin aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin

Ce projet de règlement grand-ducal est en quelque sorte l'appendice du projet fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines commenté ci-dessus alors qu'il ne prendra effet qu'en cas d'adoption de celui-ci. Il s'agit d'une adaptation purement technique, à savoir d'un transfert des compétences en matière d'opérations d'immatriculation des bateaux de navigation intérieure et de conservation des hypothèques fluviales du receveur de l'enregistrement et des domaines à Grevenmacher vers le receveur du deuxième bureau des actes civils à Luxembourg.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas de remarques particulières à formuler par rapport à ce deuxième projet, si ce n'est celles faites à l'encontre du projet de règlement grand-ducal fixant l'organisation des services d'exécution de l'administration de l'enregistrement et des domaines.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 décembre 2013.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG