

A-3040/18-10



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et modifiant

- **la loi organique modifiée de l'enregistrement du 22 frimaire an VII;**
- **la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**

Par dépêche du 10 janvier 2018, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans vos meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise principalement à doter l'Administration de l'enregistrement et des domaines d'une nouvelle loi organique, les objectifs étant notamment les suivants:

- l'actualisation des attributions de l'administration, en fonction des nouvelles missions qui lui ont été confiées au cours des années passées;
- la création de la fonction de préposé adjoint au niveau des bureaux d'exécution;
- la prise en compte de la nouvelle "*hiérarchisation des carrières*" introduite par les textes relatifs aux réformes dans la fonction publique, entrés en vigueur au 1^{er} octobre 2015;
- la flexibilisation de l'organisation de la direction de l'administration, tout en procédant à un renforcement de la hiérarchie interne à ce niveau;
- le reclassement du grade 16 au grade 17 de la fonction de directeur adjoint auprès de l'administration (à l'instar du classement prévu à l'Administration des contributions directes).

Par ailleurs, le projet de loi se propose d'adapter la procédure prévue par l'article 64 de l'alinéa 1^{er} de la loi du 22 frimaire an VII afin de rendre plus efficace la perception des amendes administratives dont le recouvrement se fait comme en matière d'enregistrement.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques d'ordre général

De façon générale et dans un souci de sécurité juridique, la Chambre approuve tout d'abord que l'administration en question soit dotée d'une nouvelle loi organique qui tient compte des nouvelles attributions qui lui ont été confiées au cours des années (dont la mission de surveillance et de contrôle dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme), qui introduit une plus grande flexibilité au niveau de l'organisation de la direction et qui comporte certaines précisions ne figurant pas dans la législation actuellement en vigueur (comme par exemple la disposition nouvelle selon laquelle "*le directeur veille à l'application uniforme de la loi par les services de l'administration*", celle prévoyant que le directeur peut charger des fonctionnaires de tous les services d'assister les collègues d'un certain service dans l'exécution de leurs tâches, ou encore celle spécifiant que les rapports rédigés par les agents de l'administration font foi jusqu'à preuve du contraire).

Ensuite, la Chambre regrette toutefois que le dossier lui soumis pour avis ne soit pas accompagné de projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus en grand nombre dans le projet de loi. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Examen du texte

Ad intitulé

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'adapter comme suit le titre de la loi citée au premier tiret de l'intitulé du projet de loi:

"loi organique modifiée de l'enregistrement du 22 frimaire an VII".

La même modification est à effectuer au titre du chapitre 11 et à la phrase introductive de l'article 16.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie la dénomination de l'administration et il détermine ses différentes missions.

Aux termes du commentaire des articles, *"la dénomination de l'administration est changée dans le but de refléter davantage les principales attributions exercées par celle-ci"*.

S'il revient à la Chambre que les trois domaines cités dans la nouvelle dénomination reflètent effectivement la réalité en ce qui concerne le poids des missions exercées par l'administration, elle se demande néanmoins si, dans un souci de simplification, il ne serait pas approprié d'utiliser une dénomination plus courte et plus neutre (par exemple *"Administration des contributions indirectes"*), d'autant plus que rien n'empêche que les principales attributions en question changent à l'avenir.

Concernant l'énumération des différentes missions de l'administration, la Chambre se demande pourquoi la disposition selon laquelle *"l'administration de l'enregistrement exerce les attributions et effectue les perceptions qui lui sont confiées par des dispositions légales ou réglementaires spéciales ou par une décision du ministre des finances"*, figurant dans la loi organique actuellement en vigueur, n'a pas été reprise par le projet de loi.

Ad article 3

L'article 3, paragraphe (2), dispose que le cadre du personnel de l'administration *"peut être complété par des stagiaires selon les besoins du service"* et que *"l'administration peut en outre avoir recours aux services d'employés de l'État et de salariés"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le terme *"stagiaires"* peut viser des fonctionnaires stagiaires, mais également des personnes externes à l'administration qui peuvent être recrutées par l'administration pour une durée déterminée. Dans un souci de clarté, elle recommande donc de préciser ce terme.

Ensuite, la Chambre demande de spécifier que par le terme *"salariés"* sont uniquement visés des *"salariés de l'État"*. À défaut, des salariés pourraient être recrutés sous le statut de droit privé, ce que la

Chambre ne saurait accepter. De plus, pour le cas où le personnel en question serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale, elle demande qu'il soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État.

Ad article 4

L'article 4 prévoit notamment que la direction établit l'organigramme de l'administration et qu'elle délibère sur "*les affaires et projets importants relevant de la compétence de l'administration*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'associer les chefs des services concernés (à côté de la représentation du personnel bien évidemment) aux délibérations et aux prises de décision sur l'organisation de l'administration et sur les affaires et projets dont elle est en charge. En effet, cette façon de faire est dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'administration, étant donné que le personnel concerné connaît le mieux les besoins de ses services.

Ad article 6

À l'article 6, paragraphe (4), il y a lieu d'adapter la première phrase comme suit:

*"À la tête de **chacun de** ces bureaux est placé un fonctionnaire qui porte le titre de receveur."*

Ad article 7

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de compléter l'article 7 de la façon suivante:

*"La recette des droits à percevoir sur les actes à enregistrer et **sur** les déclarations à déposer sera effectuée par le receveur (...)"*.

Ad article 8

À l'article 8, paragraphe (5), deuxième ligne, il faudra écrire "*d'un ou **de** plusieurs receveurs adjoints*".

Ad article 9

Selon les informations à la disposition de la Chambre, les conservateurs des hypothèques actuellement en place sont assistés par des

adjoints. Ces adjoints ne sont pourtant pas mentionnés à l'article 9, paragraphe (2).

Ad article 12

À l'article 12, paragraphe (3), la première phrase devra prendre la teneur suivante:

*"À la tête de **chacun de** ces bureaux est placé un fonctionnaire qui porte le titre de receveur."*

Ad article 16

L'article 16 prévoit d'adapter la procédure inscrite à l'article 64 de l'alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 22 frimaire an VII, cela, aux termes du commentaire des articles, en se référant notamment aux dispositions applicables en matière de TVA.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le texte proposé manque toutefois de clarté sur certains points: l'article 64 actuellement en vigueur porte en effet également sur le recouvrement en matière des droits d'hypothèques (précision qui n'est pas reprise par le nouveau texte), la date de prise d'effet de la signification de la contrainte n'est pas spécifiée, etc.

Dans un souci de sécurité juridique et pour garantir que la procédure en question soit bien claire, la Chambre recommande de s'inspirer plus en détail de la législation et de la réglementation en vigueur en matière de TVA.

Sous la réserve des observations et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 février 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF