

Projet de règlement grand-ducal

concernant les inspections et les bureaux de recette de l'administration des douanes et accises.

Avis du Conseil d'État

(10 mars 2015)

Par dépêche du 3 février 2015, 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 tableau reprenant les ressorts des différents bureaux de recette de l'Administration des douanes et accises, un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche d'évaluation d'impact au regard de l'égalité des sexes ainsi qu'une fiche financière.

Au jour de l'adoption du présent avis, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, mentionné dans le préambule du texte réglementaire, n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal, qui doit remplacer le règlement grand-ducal du 21 décembre 2012 portant le même intitulé, a pour objet principal la création de centres douaniers régionaux par la fusion de certains des bureaux de recette existants.

Il s'agit d'une mesure qui semble avoir été anticipée par l'administration concernée, alors que son site internet renseigne déjà la nouvelle organisation devant résulter de l'adoption future du projet de règlement soumis à l'avis du Conseil d'État¹.

L'exposé des motifs se borne à décrire la teneur du projet de règlement sans cependant expliquer, même sommairement, les motifs qui ont conduit le Gouvernement à envisager la restructuration déjà mise en œuvre.

La base légale du projet de règlement est la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'organisation de l'administration des douanes et accises, et plus particulièrement l'article 14 de cette loi.

¹ <http://www.do.etat.lu/bureaux.htm>. La page renseigne une date de mise à jour au 30 décembre 2014, soit un mois avant la saisine du Conseil d'État.

Examen du texte

Intitulé

Il convient d'écrire « Administration des douanes et accises » en retenant une lettre initiale majuscule pour le terme « administration ».

Préambule

L'utilisation de la minuscule au visa de la loi modifiée du 27 juillet 1993 concernant l'organisation de l'administration des douanes et accises correspond à l'orthographe utilisée dans l'intitulé de cette loi telle qu'elle a été publiée au Mémorial² et ne donne donc pas lieu à observation.

Si l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas parvenu au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc, il conviendra d'adapter le visa afférent en conséquence.

Au deuxième visa, il convient d'écrire « Chambre des fonctionnaires et employés publics ».

Au dernier visa, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal a la même teneur que l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 21 décembre 2012 qu'il est appelé à remplacer.

Dans la mesure où il s'agit d'une simple redite de l'article 2, paragraphe 2, de la loi organique de l'administration concernée, il se pose la question de la nécessité de ce texte réglementaire.

Si le texte est maintenu, il convient d'écrire le terme « administration » avec une lettre initiale majuscule. Dans le même sens, il y a lieu de se référer au « Service de recette et de vérification » et au « Service de surveillance et de contrôle ».

Article 2

L'article 2 du projet de règlement reprend, avec quelques modifications, la teneur de l'article 2 du règlement grand-ducal du 21 décembre 2012 qu'il est appelé à remplacer. Toutefois, la numérotation des paragraphes a – sans raison apparente – été modifiée, passant de six paragraphes à trois. Pour faciliter la citation en référence du nouveau texte, le Conseil d'État propose de présenter les différents alinéas sous forme de paragraphes.

² Mém. A, n° 57 du 28 juillet 1993, pp. 1096 et s.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} (Paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'État)

L'article 6 de la loi du 27 juillet 1993 précitée prévoit un classement des bureaux de recette «selon leur importance et les nécessités administratives, en bureaux de classes A, B, C ou D».

L'article 1^{er} du projet de règlement soumis au Conseil d'État ne reprend plus la référence à ce classement, telle qu'elle figure encore à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 21 décembre 2012.

Cette modification ne donne pas lieu à observation.

Dans la mesure où la subdivision des bureaux de recette en quatre catégories ne semble plus être appliquée en pratique, il se pose la question de l'opportunité du maintien de ce classement à l'article 6 de la loi.

Paragraphe 1^{er}, alinéa 2 (Paragraphe 2 selon le Conseil d'État)

Cet alinéa, qui regroupe les paragraphes 2 et 3 de l'actuel règlement grand-ducal, n'appelle pas d'observation quant au fond. Il convient cependant d'écrire les mots « audit », « comptabilité » et « analyse » à chaque fois avec une lettre initiale majuscule.

Paragraphe 2, alinéa 1^{er} (Paragraphe 3 selon le Conseil d'État)

Cet alinéa renvoie à un tableau annexé au projet pour la définition des compétences et des ressorts territoriaux des différents bureaux de recette. Il n'appelle pas d'observation sur le fond, mais il conviendrait d'écrire « administration » avec une lettre initiale majuscule.

Paragraphe 2, alinéa 2 (Paragraphe 4 selon le Conseil d'État)

Cet alinéa a pour objet d'attribuer au Centre douanier Luxembourg-Howald la compétence nationale exclusive en ce qui concerne les tabacs manufacturés et les produits énergétiques.

L'attribution au Centre douanier Luxembourg-Howald de cette compétence relevant actuellement du bureau de recette Luxembourg-Accises n'appelle pas d'observation.

En revanche, le Conseil d'État craint que le terme « produits énergétiques », qui remplace la référence à « l'électricité et le gaz naturel » figurant dans le texte actuel, ne puisse être source de confusion. En effet, le terme « énergétique » est fréquemment associé, dans le langage courant et dans la loi, à des aliments fournissant beaucoup d'énergie à l'organisme. Si l'intention est d'étendre la compétence du bureau concerné au-delà des produits visés dans le texte actuel, le Conseil d'État suggère de viser « les carburants, les combustibles et l'électricité ».

Paragraphe 2, alinéa 3 (Paragraphe 5 selon le Conseil d'État)

Cet alinéa, par lequel il est proposé d'attribuer au bureau de recette « Centre douanier Est » une compétence nationale à l'égard des distilleries, n'appelle pas d'observation.

Paragraphe 2, alinéa 3 (Paragraphe 6 selon le Conseil d'État)

Cet alinéa, qui confère au bureau de recette « Recette autos » une compétence nationale en ce qui concerne la taxe sur les véhicules routiers, ne donne pas lieu à observation.

Paragraphe 3 (Paragraphe 7 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 3 de l'article 2 du projet de règlement réserve la possibilité, pour le ministre ayant les Finances dans ses attributions, de déroger temporairement à l'organisation résultant du tableau figurant en annexe au projet de règlement. Le texte ne donne pas lieu à observation, sauf à ajouter une virgule derrière « justifiés » et à écrire « paragraphe 2 » au lieu de « paragraphe (2) ».

Article 3

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe reprend la teneur du paragraphe correspondant de l'actuel règlement grand-ducal, sauf à mettre le mot « inspection » en minuscule et à modifier l'ordre de présentation des différentes inspections, ce qui n'appelle pas d'observation.

Du point de vue de la légistique formelle, il serait toutefois préférable de remplacer les tirets par une suite alphabétique en utilisant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Paragraphe 2 et 3

Ces paragraphes reprennent la substance des paragraphes correspondants de l'actuel règlement grand-ducal en simplifiant cependant la rédaction, suivant en cela des propositions formulées par le Conseil d'État en 2012³.

Article 4

Cet article n'appelle pas d'observation. L'utilisation de la minuscule au mot « administration » n'appelle pas ici de critique alors qu'elle correspond à l'orthographe utilisée dans l'intitulé du règlement tel que publié au Mémorial⁴.

Article 5

Sans observation.

Annexe

Le projet de règlement comporte en annexe un tableau délimitant la compétence des différents bureaux de recette auquel il est fait référence à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er} (article 2, paragraphe 3 selon la numérotation préconisée par le Conseil d'État).

³ Avis du Conseil d'État du 21 décembre 2012, n° CE 49.639.

⁴ Mém. A, n° 278 du 28 décembre 2012, pp. 4346 et s.

Le Conseil d'État signale que la présentation de cette annexe pourrait être améliorée si les compétences spécifiques de certains bureaux en matière d'exportations figuraient dans une subdivision du tableau au lieu d'être insérées dans une note infrapaginale.

Le Conseil d'État s'interroge aussi sur les motifs qui conduisent les auteurs du projet de règlement (et ceux du règlement actuellement en vigueur) à traiter de certaines compétences spéciales dans un article du règlement (p.ex. la compétence à l'égard des distilleries), tandis que d'autres sont reléguées dans une note de bas de page (p.ex. la compétence à l'égard des exportations par avion ou par train). La valeur juridique du texte n'en est pas affectée. En effet, une annexe comportant une énumération qui aurait pu figurer dans le corps du projet de règlement mais qui en aurait inutilement alourdi la lecture doit être considérée comme faisant partie intégrante du texte. En revanche, la lisibilité du texte réglementaire serait améliorée si toutes les compétences étaient présentées de la même manière, dans le texte de la loi ou dans un tableau en annexe.

Le Conseil d'État se demande encore pourquoi le bureau de recette de l'aéroport est désigné « Luxembourg-Aéroport » tandis que l'inspection compétente pour la zone de l'aéroport s'appelle « inspection Findel ».

Enfin, le Conseil d'État se demande pourquoi le bureau d'Esch-sur-Alzette est le seul à ne pas être qualifié de « Centre douanier ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 mars 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker