

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.381

N° dossier parl. : 8665

Projet de loi

fixant des frais de gestion pour certaines déclarations en douane

Avis du Conseil d'État

(3 février 2026)

En vertu de l'arrêté du 8 décembre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegeetscheck ».

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 22 janvier 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet l'introduction de frais de gestion nationaux à appliquer aux colis ne dépassant pas une valeur de 150 euros, importés depuis des pays tiers via une déclaration en douane simplifiée et qui sont livrés directement aux consommateurs. Fixés à 2 euros par ligne de déclaration, ces frais visent à compenser les coûts supplémentaires engendrés par le renforcement des contrôles douaniers devenus nécessaires face à l'augmentation exceptionnelle des importations de commerce électronique qui font état d'un taux de non-conformité alarmant. D'après l'exposé des motifs, ces coûts comprennent les coûts liés à la mise en libre pratique des marchandises de l'e-commerce, les coûts de contrôle du flux e-commerce et l'intensification de cette surveillance.

En effet, et d'après les auteurs, l'essor du commerce électronique au sein de l'Union européenne a mis en évidence des insuffisances du cadre juridique applicable aux importations de faible valeur, notamment en matière de protection des consommateurs et de sécurité des produits. D'après les estimations de la Commission européenne, plus de 60 pour cent de ces envois ne respectent pas la législation en vigueur, ce qui accentue les risques de non-conformité.

Les auteurs expliquent que ces constats ont conduit la Commission européenne à proposer une réforme fondamentale du cadre douanier de l'Union européenne, comprenant, parmi d'autres mesures, la suppression du seuil de franchise de 150 euros pour les marchandises d'une valeur inférieure à 150 euros et l'introduction de frais de gestion destinés à couvrir les coûts liés aux formalités de sécurité et aux contrôles à l'importation. Cette réforme fait actuellement encore l'objet de négociations dans le cadre du processus du

trilogue inter-institutionnel. Il est à noter qu'en date du 12 décembre 2025, donc à une date postérieure au dépôt du projet de loi sous revue, le Conseil de l'Union européenne a adopté une mesure supplémentaire, à savoir la perception de droits de douane fixes de 3 euros sur les petits colis dès le 1^{er} juillet 2026. Cette mesure est temporaire alors que son application est limitée jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord établissant la suppression totale du seuil de franchise douanière.

Dans l'attente de l'adoption de la réforme précitée, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg ont exprimé leur volonté d'appliquer d'ores et déjà à partir du 1^{er} janvier 2026 des frais de gestion nationaux à ces mêmes petits colis qui ne dépassent pas la valeur de 150 euros. Concertés avec la Commission européenne, ces frais seront appliqués de manière harmonisée afin de limiter les distorsions du marché intérieur et de respecter les cadres réglementaires internationaux, tels que ceux de l'OMC. Selon les auteurs, les frais de gestion nationaux en question ont vocation à être abolis dès l'entrée en vigueur des frais de gestion européens correspondants. Le Conseil d'État signale que, par conséquent, les auteurs du futur projet de loi visant à mettre en œuvre les frais de gestion européens au niveau du droit national doivent veiller à abroger les dispositions du projet de loi sous rubrique.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Sans observation.

Point 2^o

Le point sous revue définit le « débiteur » comme « le déclarant c'est-à-dire la personne qui dépose une déclaration en douane en son nom propre ou la personne au nom de laquelle une telle déclaration est déposée au sens de l'article 5, point 15), du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, ou son représentant en douane ».

Le Conseil d'État note que l'article 5, point 15), du règlement (UE) n° 952/2013 précité définit le « déclarant » comme « la personne qui dépose une déclaration en douane, une déclaration de dépôt temporaire, une déclaration sommaire d'entrée, une déclaration sommaire de sortie, une déclaration ou une notification de réexportation en son nom propre ou la personne au nom de laquelle une telle déclaration ou une telle notification est déposée ». Cela étant, le Conseil d'État donne à considérer que, si l'intention des auteurs est celle de définir le « débiteur » en visant le « déclarant », à savoir exclusivement « la personne qui dépose une déclaration en douane en son nom propre ou la personne au nom de laquelle une telle déclaration est déposée » en faisant abstraction des autres éléments figurant au libellé de l'article 5, point 15), du règlement (UE) n° 952/2013 précité, il conviendrait d'omettre la référence audit article.

Point 3°

Sans observation.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

Paragraphe 1^{er}

Afin que les frais de gestion à introduire puissent être assimilés à la dette douanière, les auteurs prévoient par le biais de l’alinéa 2 du paragraphe sous revue que les dispositions relatives à la dette douanière prévues par le règlement (UE) n° 952/2013 précité « s’appliquent mutatis mutandis aux frais de gestion ». Étant donné que le procédé de législation par référence à un texte existant « mutatis mutandis » est à écarter comme étant source d’insécurité juridique, le Conseil d’État demande, sous peine d’opposition formelle, de renvoyer de manière précise aux dispositions qui s’appliquent.

Paragraphes 2 et 3

Sans observation.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

L’article sous revue prévoit une entrée en vigueur de la loi en projet au 1^{er} janvier 2026. En raison de la date très rapprochée du dépôt du projet de loi, la mise en vigueur à la date indiquée n’a pas pu être assurée dans le cadre de la procédure législative et constitue dès lors une entrée en vigueur rétroactive. Alors que les mesures prévues par le projet de loi sous revue touchent défavorablement à des situations juridiques valablement acquises et consolidées, une telle rétroactivité heurterait les principes de sécurité juridique et de confiance légitime¹. Par conséquent, le Conseil d’État demande, sous peine d’opposition formelle, soit d’omettre la disposition sous revue, soit de fixer l’entrée en vigueur de la loi en projet à une date future.

Observations d’ordre légistique

Observations générales

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Au cas où un règlement européen a déjà fait l’objet de modifications, il convient d’insérer les mots « , tel que modifié » après son intitulé.

Lorsqu’il est fait référence à un mot latin ou à des qualificatifs tels que

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021).

« *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Article 1^{er}

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :
« Pour l’application de la présente loi, on entend par : ».

Aux points 1° à 3°, les mots à définir sont à entourer de guillemets.

Au point 1°, il y a lieu d’écrire « , du règlement (CE) n° 1186/2009 [...] » sans souligner l’exposant « ° ».

Au point 2°, il convient d’insérer une virgule après les mots « le déclarant ».

Article 4

Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d’indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l’article et ensuite, dans l’ordre, le paragraphe, l’alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par ailleurs, le mot « prémentionné » est à écarter et il convient d’écrire, « Par dérogation à l’article 314, paragraphe 3, de l’annexe du règlement ministériel modifié du 4 octobre 1977 concernant la coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises, une action en justice [...]. »

Article 6

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l’indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d’employer le verbe « devoir ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l’unanimité des 18 votants, le 3 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes