

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant organisation de  
l'administration des douanes et accises

Par dépêche du 26 novembre 1992, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet a pour but d'abroger et de remplacer la loi modifiée du 21 mai 1964 concernant la réorganisation de l'administration des douanes.

#### Considérations générales

L'achèvement du marché intérieur de la Communauté Européenne, théoriquement devenu réalité le 1er janvier 1993, a supprimé les frontières fiscales intracommunautaires. La perception de la TVA sur les échanges intracommunautaires ne se fera plus à la frontière. D'autre part, l'accord de Schengen, qui n'est pas encore en vigueur, vise à garantir la libre circulation des personnes entre les Etats signataires par la suppression de leur contrôle aux actuelles frontières intérieures. Dans un très proche avenir, l'administration des douanes se verra donc confier d'autres attributions et missions alors que la seule "frontière extérieure" du Grand-Duché de Luxembourg avec le monde non communautaire sera l'aéroport de Luxembourg.

La restructuration de l'administration des douanes, devenue nécessaire à la suite de ces refontes fondamentales dans le cadre de la mise en oeuvre de la libre circulation des per-

sonnes et des biens à l'intérieur de la communauté européenne, aurait normalement dû être accompagnée d'un "plan social" bien compris à l'intention du personnel concerné, sauvegardant en premier lieu ses acquis sociaux, permettant des changements d'administration et prévoyant une formule de préretraite-solidarité, voire la mise à la retraite précoce.

Dans le projet sous examen, le Gouvernement renonce à pareilles dispositions, fort d'ailleurs de deux motions unanimement adoptées le 19 novembre 1992 par la Chambre des Députés, demandant respectivement "la délimitation des nouvelles attributions" et la présentation d'un "projet de loi définissant les compétences futures de l'Administration des Douanes accompagné d'un plan social." Ce message est clair!

Aussi le projet gouvernemental prévoit-il les mesures suivantes:

- transfert des compétences en matière d'accises, de taxes de cabaretage et de taxes sur les véhicules automoteurs de l'administration des Contributions à la Douane;
- élargissement de ses compétences actuelles en d'autres domaines, notamment ceux de la santé publique, du travail et des transports;
- réduction des effectifs de 531 à 476 fonctionnaires par la suppression de 55 emplois non pourvus de titulaires.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de signaler d'emblée que le projet lui transmis, qui constitue apparemment un compromis entre la Direction des Douanes et les membres concernés du Gouvernement, ne correspond cependant pas à un premier projet soumis au mois de septembre à la représentation du personnel. La Chambre reviendra sur l'affaire dans le contexte de l'article 12 examiné ci-après.

Ensuite, la Chambre est d'avis qu'il aurait dû être profité de l'occasion du présent projet pour créer une administration homogène, sans distinction entre services de la recette, de la vérification, de la surveillance et du contrôle.

Examen du texte

(La Chambre limitera son examen du texte aux seules dispositions donnant lieu à critique).

Préambule

Le troisième alinéa de l'article 43bis de la loi modifiée du 24 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective exige que "pour toutes les lois et tous les arrêtés qui concernent principalement les fonctionnaires et employés publics l'avis de (leur) chambre doit être demandé".

En conséquence, et afin de démontrer que la consultation de la chambre professionnelle compétente en l'occurrence, exigée par la loi, ait effectivement eu lieu, le préambule du projet sous avis doit être complété par la mention:

"Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics".

Article 3 (1)

A l'instar de ce qui est prévu pour la plupart des autres administrations et services publics, le premier paragraphe de l'article 3, qui fixe le cadre du personnel de l'administration des douanes et accises, devrait, aux yeux de la Chambre, être complété par un alinéa final prévoyant que:

"Lorsqu'un emploi d'une fonction de promotion reste vacant, le nombre des emplois d'une fonction inférieure en grade de la même carrière peut être temporairement augmenté en conséquence."

Article 3 (2)

Cette disposition permettra de compléter le cadre défini au paragraphe (1) du même article par, entre autres, "un agent de la carrière supérieure de l'attaché de Gouvernement".

Selon le commentaire, cet engagement, dans l'hypothèse où il serait effectivement réalisé, "ne devra pas avoir pour conséquence d'augmenter l'effectif légal tel qu'il est prévu".

Hormis l'emploi du terme impropre d'"agent", qui est à remplacer par celui de "fonctionnaire", la question qui se pose est celle de savoir si cet engagement, s'il ne doit pas élargir le cadre légal, se fera au détriment des autres carrières.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il ne suffit pas d'effleurer la question au commentaire, mais que la situation doit être clarifiée dans le texte même de la loi.

#### Article 6

L'indication d'un paragraphe "(1)" après "Art. 6" est à supprimer, cet article ne comportant qu'une seule phrase.

Par ailleurs, les mots "à Luxembourg" après la mention de la Caisse centrale des douanes et accises sont à biffer, le siège effectif de la Caisse centrale - qui n'est d'ailleurs pas immuable - étant actuellement sis à Howald.

#### Article 9

La Chambre propose de remplacer l'expression "règlements d'administration publique" par celle, plus appropriée, de "règlements grand-ducaux".

#### Article 10 (2)

La Chambre est informée qu'il y aurait disharmonie sinon discordance entre les fonctions luxembourgeoises et belges des douanes, telles qu'elles sont retenues par le projet, ce qui risquerait de donner lieu à des contestations, voire à des litiges, de sorte qu'il se recommande de revoir la traduction des fonctions respectives.

Dans ce contexte se pose d'ailleurs la question de l'application conforme de l'article 12, paragraphe 2, de la Convention UEBL, problème qu'il s'agit de tirer au clair et qui nécessite, le cas échéant, l'intervention du législateur.

### Article 12

Dans la version soumise à la Chambre pour avis, l'article 12 prévoit une prime de risque pour les fonctionnaires des douanes affectés à certains services, limitativement énumérés dans le projet.

Or, il revient à la Chambre qu'une version antérieure du projet, proposée par la Direction des Douanes le 1er septembre 1992, prévoyait qu'"une prime de risque non pensionnable d'une valeur de dix points indiciaires est allouée aux (c'est-à-dire 'à tous les') fonctionnaires de l'administration des douanes et accises".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'interroge sur ce revirement, qui n'est même pas mentionné, voire expliqué, ni à l'exposé des motifs ni au commentaire des articles.

Par ailleurs, la Chambre se doit de rendre attentif aux conséquences que l'article 12, s'il était adopté dans sa version actuelle, pourrait entraîner au niveau du climat de travail à l'administration des douanes et accises à la suite du regroupement et de la réaffectation des personnels douaniers.

Quoi qu'il en soit, la Chambre estime que le statu quo ne devrait pas être mis en question avant l'entrée en vigueur de la loi attribuant des compétences nouvelles et modifiant les compétences actuelles de l'administration des Douanes et Accises concernant la fiscalité indirecte et les attributions policières.

**Article 14**

Dans le contexte de l'article 14, 1., b), la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle que le 30 janvier 1991, elle a émis son avis sur le projet de règlement grand-ducal concernant les conditions de recrutement et d'admission aux emplois et fonctions de l'administration des douanes, ainsi que les conditions de nomination et de promotion à ces emplois et fonctions. Puisque le présent projet résout la question de l'avenir de l'administration, plus rien ne devrait s'opposer à la rapide prise du règlement en question.

**Articles 16 à 18**

Les articles 16 et 17 sont des dispositions transitoires. L'article 18 abroge la loi du 21 mai 1964 concernant la réorganisation de l'administration des douanes.

Comme ces dispositions figurent au "Chapitre IV. - Dispositions générales", mais qu'elles n'ont pas ce caractère, la Chambre propose d'intercaler, entre les articles 15 et 16, l'intitulé suivant:

"Chapitre V. - Dispositions transitoires et abrogatoire".

C'est sous le bénéfice des remarques qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 janvier 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

