



Mieux légiférer en Europe **LUXEMBOURG**



Mieux légiférer en Europe: Luxembourg 2010

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres ou celles de l'Union européenne.

ISBN 978-92-64-09512-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-09516-8 (PDF)

Crédits photo : Couverture © Ronald Hudson/Fotolia.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2010

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

L'étude de l'OCDE « Mieux légiférer en Europe : Luxembourg » fait partie d'une série d'études par pays lancée par la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE en partenariat avec la Commission européenne. L'objectif est d'évaluer les capacités de gouvernance réglementaire dans 15 États membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède), ainsi que d'analyser leur évolution, et d'identifier les écarts par rapport aux bonnes pratiques définies par l'OCDE et l'UE dans leurs lignes directrices et leurs politiques visant à mieux légiférer.

Ce projet est aussi l'occasion de mesurer les progrès accomplis depuis les examens pluridisciplinaires sur la réforme de la réglementation, pour les pays qui ont participé à ces examens (l'Autriche, la Belgique, le Luxembourg et le Portugal n'ont pas fait l'objet d'un examen pluridisciplinaire de la réforme de la réglementation), et d'examiner la suite donnée aux recommandations formulées à l'époque.

Le Luxembourg fait partie du troisième groupe de pays à faire l'objet d'un examen. Les deux autres pays sont l'Autriche, et l'Irlande. Le premier groupe de pays comprenait le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, le deuxième groupe la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Suède. Les rapports concernant ce premier groupe sont parus en mai 2009 et ceux du deuxième groupe en avril 2010.

Ces examens par pays serviront de base pour la rédaction d'un rapport de synthèse qui prendra aussi en compte les expériences d'autres pays de l'OCDE. Ce sera l'occasion de placer les résultats de ce projet dans un contexte international élargi et d'enrichir les perspectives à dix ans de la réforme réglementaire.

Table des matières

Liste des abréviations.....	7
Profil du pays – Luxembourg	9
Résumé.....	11
Introduction : conduite de l'examen.....	27
Chapitre 1 : Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire	33
Évaluation et recommandations	34
Présentation d'ensemble.....	36
Contexte économique et moteurs des politiques de la gouvernance réglementaire.....	36
Principales évolutions de la gouvernance réglementaire au Luxembourg.....	37
Principes directeurs de la gouvernance réglementaire actuelle	38
Principales initiatives visant à une meilleure gouvernance réglementaire	39
Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire	39
Évaluation <i>ex post</i> des initiatives de gouvernance réglementaire.....	40
Le rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire	40
Chapitre 2 : Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire	43
Évaluation et recommandations	44
Présentation d'ensemble.....	46
Cadre de la gouvernance publique au Luxembourg	46
Cadre institutionnel d'élaboration des politiques publiques et des normes	47
Principales évolutions institutionnelles en matière de gouvernance réglementaire.....	50
Les principaux acteurs des politiques de gouvernance réglementaire	51
Ressources et formation.....	54
Chapitre 3 : La transparence par la consultation publique et la communication	57
Évaluation et recommandations	57
Présentation d'ensemble.....	58
Consultation publique.....	58
Accès au droit	60
Chapitre 4 : Élaboration des réglementations.....	63
Évaluation et recommandations	64
Présentation d'ensemble.....	68
Contexte général	68
Le développement des normes.....	69
Études d'impact <i>ex ante</i>	74
Alternatives à la réglementation	77
La prise en compte du risque dans le processus d'élaboration normative.....	77

Chapitre 5 : Gestion et rationalisation des réglementations existantes	79
Évaluation et recommandations	80
Présentation d'ensemble.....	82
La simplification du droit	82
La réduction des charges administratives	84
Chapitre 6 : Conformité, mise en application et voies de recours	91
Évaluation et recommandations	91
Présentation d'ensemble.....	92
Conformité et mise en application des réglementations	92
Voies de recours contre les décisions administratives.....	92
Chapitre 7 : Les relations entre les États membres et l'Union européenne	95
Évaluation et recommandations	95
Présentation d'ensemble.....	96
Contexte général	96
Négociation des actes normatifs européens	96
Transposition des actes normatifs européens.....	98
Lien avec la politique de gouvernance réglementaire de la Commission européenne	100
Chapitre 8 : Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales.....	101
Évaluation et recommandations	102
Présentation d'ensemble.....	102
Structure, responsabilités et financement des collectivités territoriales	102
Politiques de gouvernance réglementaire au niveau infranational.....	105
Mécanismes de coordination	106
Annex A : La procédure d'élaboration des normes au Luxembourg	109
Encadrés	
Encadré 1.1. Critères d'analyse pour les évaluations d'impact.....	39
Encadré 1.2. Services du CTIE	41
Encadré 2.1. Cadre institutionnel d'élaboration des politiques et des normes au Luxembourg	48
Encadré 2.2. Le Comité à la simplification administrative (CSA)	52
Encadré 3.1. Le Conseil Économique et Social	59
Encadré 4.1. La structure des normes au Luxembourg	68
Encadré 4.2. La procédure d'élaboration des normes au Luxembourg.....	71
Encadré 8.1. Les organes communaux	103
Tableaux	
Tableau 1.1. Principales étapes des politiques visant à mieux légiférer au Luxembourg	38
Tableau 2.1. Capacités institutionnelles pour mieux légiférer : étapes principales.....	51
Tableau 4.1. Production de textes législatifs et réglementaires nouveaux, 2000-08.....	69

Liste des abréviations

ABBL	Association des banques et banquiers du Luxembourg
CCME	Comité de coordination pour la modernisation de l'État
CCS	Comité de coordination de la simplification
CES	Conseil économique et social
CICPE	Comité interministériel de coordination de la politique européenne
CLC	Confédération luxembourgeoise du commerce
CNSAE	Comité national pour la simplification administrative (renommé CSA)
CSA	Comité à la simplification administrative
CSSF	Commission de surveillance du secteur financier
CTIE	Centre des Technologies de l'Information de l'État
FCDF	Fonds communal de dotation financière
PDGE	Plan directeur de la gouvernance électronique
PME	Petites et moyennes entreprises
RADL	Répertoire analytique du droit luxembourgeois
SCL	Service central de législation
SCM	« Standard Cost Model »
SYVICOL	Syndicat des villes et communes luxembourgeoises
UCP	« Unfair commercial practices »
UEL	L'Union des Entreprises Luxembourgeoises

Profil du pays – Luxembourg



Source : CIA Factbook, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lu.html.

Profil du pays – Luxembourg

Pays		
Superficie totale (km ²) :	2 586	
Superficie agricole utilisée (2008) :	86%	
Ville principale (milliers d'habitants) :	Luxembourg	89
Population		
Population (milliers, 2007) :	494	
Densité au km ² :	191	
Accroissement net (2006/2007) :	1.5%	
Population active totale (milliers) :	352	
Taux de chômage (% harmonisé) :	5.3	
Économie		
Produit Intérieur brut en milliards USD :	39.0	
Par habitant (PPP en USD) :	79 800	
Unité monétaire :	Euro	
Organisation politique		
Pouvoir exécutif :	Monarchie constitutionnelle héréditaire	
Pouvoir parlementaire :	Unicaméral	
Date des dernières élections présidentielles :	June 2009	
Date des prochaines élections présidentielles :	2014	
Structure de l'État :	Unitaire	
Date d'entrée dans l'UE :	Membre fondateur (1957)	
Composition de la chambre basse (Nombre de sièges) :	Parti populaire chrétien social (CSV)	26
	Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP)	13
	Parti démocratique (DP)	9
	Les Verts (Déi Gréng)	7
	Parti réformiste d'alternative démocratique (ADR)	4
	La Gauche (Déi Lénk)	1
	Total	60

Note : 2009 sauf mention contraire.

Sources : *Etudes économiques de l'OCDE : Luxembourg 2010, OECD in Figures 2009, OECD Employment outlook 2009 and OECD Government at a Glance 2009.*

Résumé

Contexte économique et moteurs de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg a connu une grave récession, car il était massivement exposé à la chute du commerce mondial et à la crise financière internationale. En effet, depuis les années 1980, le principal moteur de l'économie a été le secteur des finances, qui représente actuellement pour presque 30% du PIB (50% si l'on prend en compte que le secteur est un consommateur majeur de services tels que les services juridiques et de l'immobilier). Le chômage a augmenté et la situation budgétaire s'est dégradée. Cette détérioration est intervenue après une longue période d'expansion économique continue et rapide, durant laquelle le niveau de vie a affiché une hausse spectaculaire tandis que l'économie a été transformée par le développement de la place financière et par les flux intenses de travailleurs frontaliers et migrants. On observe des signes encourageants de reprise, mais la trajectoire de croissance future sera probablement plus faible que dans le passé récent, compte tenu de la faiblesse de la reprise internationale, de facteurs structurels et d'une érosion de la compétitivité.

Parmi les actions particulières à mener qui relèvent d'une bonne gestion de la gouvernance réglementaire, on peut souligner le besoin de maintenir une bonne régulation de la place financière. Une supervision efficace et un renforcement de la coopération transfrontalière aideront à gérer les risques du système financier, tandis que des conditions cadres nationales robustes contribueront au développement de la place financière. Il serait opportun de revoir les structures de supervision et la coopération entre le superviseur financier et la banque centrale. On peut aussi noter le besoin de renforcer la concurrence dans le secteur des services, qui passe par une (ré) examination de la réglementation dans ce domaine.

L'évolution spectaculaire du secteur des finances a bénéficié, entre autres, d'un cadre de réglementation qui a permis au Luxembourg de se faire une place dans les premiers rangs, avec une incitation aux entreprises financières de s'installer dans le pays. L'importance d'une gouvernance réglementaire appropriée est donc bien ancrée, d'une certaine manière, dans la politique du gouvernement depuis des années, comme l'ont souligné plusieurs intervenants auprès de l'équipe de l'OCDE, et bien avant que le thème ne soit repris par la Commission Européenne et certains autres pays de l'UE. Cette prise de conscience dépasse le secteur financier pour englober un soutien général pour la notion d'une réglementation au service de la compétitivité et de l'économie.

Mais l'avantage « comparatif » du Luxembourg en la matière a faibli avec le temps, les avancées des autres pays et une harmonisation progressive des cadres réglementaires ayant progressé ces dernières années. La prise de conscience de cette érosion des avantages du Luxembourg existe clairement tant au sein du gouvernement que pour les parties prenantes extérieures, ainsi que de la nécessité d'engager des efforts importants qui doivent être consacrés pour assurer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en général, et surtout les PME, dont une meilleure gouvernance réglementaire constitue un élément important. Il y a un fort soutien de la part des entreprises luxembourgeoises. Ceci étant, le

soutien de cette politique ne rejoint pas tout à fait les avancées sur le terrain. Il reste du travail à faire pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur et surtout pour les PME.

Il n'est pas étonnant que le contexte de l'UE exerce une forte influence. La politique de « simplification administrative » du gouvernement se rattache largement aux instruments développés et mis en œuvre au niveau international et communautaire. Le gouvernement est conscient qu'il faut se doter d'une méthodologie commune et qu'il faut agir d'après des principes communs pour réussir cette politique. La petite taille du pays impose un esprit d'ouverture et le Luxembourg l'a bien compris, conscient du danger que représente une (re) fragmentation des marchés nationaux au sein de l'UE.

Cadre de la gouvernance publique

Le cadre de la gouvernance publique au Luxembourg se caractérise par les éléments suivants :

- **Administration de petite taille.** Conformément à la petite taille du pays (le plus petit des pays examinés sous ce projet), le Luxembourg dispose d'une administration à moyens modestes. Cela facilite la circulation d'informations, avec les fonctionnaires ainsi que les politiques faciles d'accès pour les citoyens, et un certain pragmatisme concernant le développement des politiques publiques. Il y a aussi une ouverture vers l'extérieur, marqué par une certaine volonté de s'imprégner des expériences positives des autres pays de l'UE. Toutefois, les dossiers qui ne présentent pas d'économies d'échelle, notamment les obligations européennes, constituent un poids relativement important par rapport aux capacités de gestion. De plus, la structure de l'administration (19 ministères) et une tradition bien ancrée d'autonomie des ministères peut constituer un frein à la circulation d'informations en interne.
- **Structure infranationale relativement simple.** Il n'existe que deux niveaux de gouvernement au Luxembourg- le gouvernement central et les communes. Les communes sont toutefois souvent de petite taille, ce qui a conduit à une réflexion sur une réforme territoriale qui cherche à repenser l'ensemble de l'organisation territoriale en partant du constat que cette petite taille nuit à la prestation de services de qualité au citoyen. Les avancées en la matière ont été jusqu'à présent limitées (voir le chapitre 8).
- **Stabilité du système politique.** Le système politique, quoique systématiquement basé sur des gouvernements de coalition, est très stable. Le parti des Chrétiens-Démocrates en fait partie depuis 1919 (sauf pour la période 1974-79), la plupart du temps en tant que partenaire majeur à un seul deuxième parti.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire en Luxembourg et principales conclusions de cet examen

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg est en cours de se doter d'une politique de gouvernance réglementaire de plus en plus étoffée et structurée. Le terme « simplification administrative » employé par le Luxembourg doit être compris au sens large du terme. En

effet, en plus de la simplification législative (et tout particulièrement la codification) et la réduction des charges administratives, cela inclut d'autres outils, tels que les études d'impact *ex ante*, et une attention croissante portée sur la transposition des directives de l'UE. Des efforts récents importants ont été menés pour structurer ces diverses initiatives autour d'une seule stratégie qui se veut au service de l'économie et (de plus en plus) des citoyens. Afin d'assurer le succès futur du programme, il est essentiel de poursuivre cette intégration, notamment en renforçant le lien entre les études d'impact *ex ante*, les évaluations *ex post* et le processus de simplification administrative et législative. Un autre lien à renforcer est celui de la simplification, y compris législative, qui s'appuie fortement sur la politique d'administration électronique.

Un fort soutien politique vient à l'aide des réformes actuelles. Suite aux élections de juin 2009, le gouvernement a élaboré un programme politique qui inclut très clairement une volonté de faire avancer le chantier de la simplification réglementaire. Les initiatives en faveur de la simplification existaient déjà, mais de manière éparpillée. Le soutien du Premier ministre et le choix de placer l'unité responsable de la simplification au sein du ministère d'État constituent un signal fort que cette politique est importante pour le pays et pour la relance économique d'après-crise.

La stratégie sur le terrain est largement orientée vers les entreprises mais on peut aussi constater une évolution pour intégrer les citoyens et les autres parties prenantes. On peut observer un certain changement, avec une meilleure considération du besoin d'intégrer les citoyens, consommateurs, associations, etc. Les nouvelles technologies pourraient être davantage exploitées pour engager les citoyens dans le processus de simplification, à travers, par exemple, des initiatives de e-consultation. Le soutien futur pour le travail de simplification dépendra non seulement des entreprises mais aussi des citoyens et usagers, compte tenu également de ce que cela pourra apporter à une population comprenant un grand nombre de travailleurs frontaliers et d'immigrants.

Le Luxembourg affiche un certain retard par rapport à la plupart des autres pays de l'UE mais un rattrapage est évident, ainsi qu'une forte volonté d'assimiler les bonnes pratiques internationales. En effet, en ce qui concerne les études d'impact *ex ante*, la consultation publique, la gestion des directives UE au niveau de la transposition, et le lien central-communal, le Luxembourg a besoin de faire des efforts tout particuliers. Il a notamment besoin de renforcer et de faire évoluer les études d'impact *ex ante*, dont l'emprise reste faible dans l'administration, ainsi que de moderniser son approche pour les consultations publiques. Un équilibre est à trouver, le renforcement doit être fait de manière à ne pas basculer dans des procédures trop lourdes et difficilement applicables pour un pays de petite taille.

Les efforts du CSA pour communiquer les progrès en matière de simplification sont un premier pas, qui doit être renforcé. La stratégie ne doit pas être du seul ressort du CSA, du fait qu'il est important de souligner que tout l'appareil gouvernemental est impliqué dans cette politique horizontale, mais le CSA est sans doute le mieux placé pour en assumer la coordination et la responsabilité globale. De plus, les ressources disponibles au CSA étant limitées, ce travail devrait être partagé. Il est également important de faire ressortir à chaque occasion qui se présente l'apport d'une bonne gestion réglementaire aux besoins de la relance économique. Enfin, il est important de souligner les réels progrès qui ont été accomplis, pour encourager les futurs efforts.

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire reste un point faible, notamment par manque d'objectifs ou d'indicateurs clairs et ciblés qui permettraient de mesurer les progrès accomplis. Comme c'est le cas dans plusieurs autres pays de l'UE, le Luxembourg a besoin de

développer et d'instaurer des objectifs et des indicateurs de performance dans les différents domaines de la gouvernance réglementaire, et non uniquement en ce qui concerne la simplification des charges. Cela permettrait de faire des évaluations objectives des progrès accomplis. La culture administrative est surtout juridique, et un apport de perspectives et de compétences économiques (sans pour autant abandonner le juridique) permettrait de faire des progrès dans ce domaine.

Le travail engagé reflète des avancées majeures dans certains domaines précis tels que les guichets uniques, mais un certain retard global par rapport aux meilleurs des autres pays UE. Le Luxembourg pourrait bénéficier des expériences des autres pays de l'UE pour rattraper un certain retard. Par exemple, en matière d'élaboration des normes, les exemples de l'Allemagne et de la France pourraient lui être utiles, dans un contexte où l'administration peine à trouver des effectifs et des compétences adéquates en matière de légistique. Une chaîne dématérialisée assurerait une transmission des textes en temps réel, allant du ministre initiateur jusqu'à la publication, réduisant les temps de transmission et accroissant la sécurité. Ou encore, l'utilisation des TIC en matière de consultation publique mérite d'être renforcée.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

Le renforcement du CSA au sein du gouvernement est une avancée importante, et constitue un signal fort que la gouvernance réglementaire représente une politique importante pour le gouvernement. La mise en avant d'une politique de gouvernance réglementaire s'est accompagnée d'un renforcement du CSA. L'action du CSA est maintenant rendue plus visible, puisque la structure a été récemment placée près du ministère d'État, au centre du gouvernement, et son directeur siège désormais dans les réunions du Pré-Conseil, pour un contrôle *ex-ante* du respect des principes de qualité et simplification du droit. Un changement de nom signale un champ d'action allant au-delà des entreprises.

Il convient toutefois de se poser la question : comment assurer la pérennité de cette stratégie et de ce soutien? Cela passe en partie par des efforts à fournir pour assurer l'appropriation par les différents ministères de leur contribution, et de leur faire valoir l'importance du travail pour leurs objectifs. De toute façon il ne faut pas que cela reste uniquement du ressort du ministère d'État. Un travail pédagogique soutenu s'impose auprès des parties prenantes à travers du gouvernement. Les ministères n'ont pas tout le même niveau de compréhension de ce que l'on entend par gouvernance réglementaire. Les performances des différents ministères sont contrastées, certains ayant intégré une meilleure appréciation des enjeux ainsi qu'une meilleure gestion interne des outils. Dans certains domaines clés, notamment par rapport aux études d'impact, les réticences restent globalement très fortes.

Le CSA avec sa plénière constitue une structure avec un potentiel fort. Il est important d'avoir une structure qui soit capable de coordination et de soutien pour les ministères, et qui soit également capable d'avoir une vision pour l'avenir. Il conviendrait de faire le point de manière plus précise sur les missions – qui se renforcent mutuellement – du CSA et du Service Central de Législation. L'association du CSA à une « plénière » des organisations d'entrepreneurs constitue un point d'ancrage par rapport au monde extérieur et des réalités du « vécu » de la réglementation très positive. Toutefois, au cours des interviews il a été suggéré que la composition de la plénière pourrait être élargie, afin d'assimiler les organisations des consommateurs, les syndicats, et les autres groupes représentant la société civile, pour en faire des membres à part entière, sinon en tant qu'observateurs.

La coordination interministérielle constitue un élément fondamental pour le succès de la stratégie. Le commentaire du CSA vaut d'être repris : la simplification administrative ne doit pas être considérée comme l'apanage d'un seul service horizontal ou d'un seul fonctionnaire, mais être la préoccupation de tous les fonctionnaires et de tous les services publics. La simplification administrative est une responsabilité que les différents ministères doivent se partager. Afin de mettre sur pied et surtout d'appliquer une politique de simplification cohérente les administrations doivent collaborer et se concerter. Chaque administration doit prendre en charge les procédures qui relèvent de son département. Les mécanismes qui ont déjà été mis sur pied- réseaux de correspondants, comités de coordination- doivent être utilisés de manière systématique, pour assurer un meilleur flux d'information et pour éviter les cloisonnements entre administrations. Certains pays de l'UE ont nommé, avec succès, un ministre et/ou haut fonctionnaire dans chaque ministère qui est responsable du suivi, du soutien politique et pour rendre des comptes des avancées.

Le Parlement semble motivé pour venir en appui à une bonne gestion des lois et de la réglementation. Un intérêt croissant des parlements pour la gouvernance réglementaire se fait remarquer dans plusieurs autres pays de l'UE depuis quelque temps. Au Luxembourg, le rapport entre l'exécutif et la législature semble assez proche, ce qui peut être attribué en partie à la petite taille du pays, mais qui a été récemment renforcé par l'attribution au parlement d'un plus grand rôle concernant la négociation des directives de l'UE. Il serait opportun d'encourager cette évolution au Luxembourg, par exemple avec la remise au parlement des études d'impact. Il a été proposé qu'une fiche d'impact devrait obligatoirement être établie et ceci au stade de l'avant-projet de loi/règlement. La réalisation de la fiche d'impact est un outil essentiel de toute politique visant à améliorer la qualité de la réglementation. Cette fiche d'impact resterait annexée au projet de texte et l'accompagnerait au cours de toute la procédure jusqu'à son adoption. Cette démarche renforcerait le lien avec le parlement.

Les ressources et compétences à la disposition de la gouvernance réglementaire sont modestes. Les ressources à la disposition directe de la gouvernance réglementaire sont modestes et ont sans doute besoin d'être renforcés, même compte tenu de la petite taille du pays, afin de dégager des progrès plus rapides et de se mettre à la hauteur des ambitions déclarées en matière de gouvernance réglementaire. Plusieurs intervenants ont souligné auprès de l'équipe de l'OCDE l'importance de se pencher sur ce problème. Il est clair que les ministères ont besoin, par exemple, de soutien plus fort pour les aider avec les études d'impact. La taille de l'administration, assez réduite, constitue aussi un problème pour une transposition dans les délais du droit européen. Mais il semble qu'il n'est pas seulement question de ressources, mais aussi (et peut-être encore plus) d'une pénurie de juristes formés, doublé d'un manque d'autres formations au sein de l'administration, notamment des économistes. Il faut donc considérer comment la formation universitaire peut se relier à l'administration, pour permettre aux spécialistes de rester au Luxembourg, de s'intéresser à la fonction publique, et pour doter les fonctionnaires de connaissances spécifiques, par exemple en légistique ou en méthodologie de quantification.

Le Luxembourg a besoin, de manière plus générale, de poursuivre les réformes de l'administration publique, sans lesquelles l'évolution de la gouvernance réglementaire risque de stagner. Par exemple l'instauration d'un système de performance par objectifs mesurables pourrait également venir en aide à la gouvernance réglementaire, en faisant de la gouvernance réglementaire une partie de l'évaluation de la performance des fonctionnaires, comme il commence à se faire dans certains autres pays de l'UE. Selon le Conseil Économique et Social, il serait également important, dans le cadre de la modernisation de l'administration, d'effectuer un redéploiement des effectifs en fonction de la demande et des nouvelles missions.

La transparence par la consultation publique et la communication

Le Luxembourg dispose d'une tradition de recherche de consensus adaptée au pays et qui fonctionne bien de manière générale. La culture de consultation publique est bien ancrée. Elle commence tôt dans le processus d'élaboration des normes, et s'appuie sur des procédures tant bien formelles qu'informelles. Par exemple, la mise en place de groupes *ad hoc* pour la préparation d'un projet se fait souvent, avec le support d'experts venus de l'extérieur ainsi que des éléments de la société civile. Par rapport aux autres pays examinés, l'équipe de l'OCDE n'a pas entendu beaucoup de témoignages défavorables concernant la consultation. Les entretiens n'ont toutefois pas fait apparaître la pratique de la recherche du consensus de manière évidente.

L'administration est facile d'accès, mais la participation active des citoyens au développement d'un projet reste relativement en retrait par rapport à la participation des entreprises. L'équipe de l'OCDE a pu constater une prise de conscience de la part de certaines parties de l'administration, qu'il faut renforcer la culture et les dispositifs permettant de recueillir la perspective du grand public. En contre partie, il n'était pas toujours clair comment il fallait s'y prendre. L'équipe a entendu que les citoyens sont plus engagés *ex post* que dans l'étape *ex ante* de l'élaboration d'un projet, mais que « la société civile est plus active et intéressée qu'elle ne l'était il y a dix ans ».

Le Luxembourg a besoin d'élargir sa conception de consultation pour que celle-ci puisse assumer plusieurs formes adaptées selon le cas. La consultation publique peut en effet revêtir des formes diverses- une palette comprenant des structures permanentes, groupes de travail, l'organisation de débats publics, avec pour soutien technique l'usage de l'Internet, les médias etc. Le déploiement des TIC s'avère particulièrement utile pour renforcer la participation de la société civile et du grand public, assurant également une transparence qui renforce les fondations démocratiques d'un pays.

Le Luxembourg manque une référence de la consultation pour venir en aide aux ministères. Un nombre croissant de pays de l'UE ont instauré des procédures, des guides et une pédagogie de la consultation publique à la disposition des ministères, pour en accroître l'efficacité.

Le Luxembourg s'est doté d'un ensemble très complet de répertoires et de données permettant un accès au droit bien conçu. Ces structures constituent un excellent point de départ et reprennent les bonnes pratiques qui se sont instaurées dans la plupart des pays de l'UE. Cependant, afin que l'accès au droit soit vraiment à la portée de tous et que le droit soit bien lisible, le travail de consolidation et de codification (repris dans le chapitre 5) est crucial.

Élaboration des réglementations

Il existe un déficit d'informations et de processus systématisés sur les projets en amont du processus de production normative. La consultation interne est un élément essentiel pour une évolution cohérente du cadre législatif. Dans une grande partie de l'UE, cette consultation est obligatoire et formalisée. Ceci étant, le plus utile est de combiner formel et informel en amont. Une consultation interne efficace repose souvent sur l'existence de comités interministériels pour la prise en charge de politiques publiques spécifiques (*ad hoc* ou permanents), et l'emploi des TIC en assurent l'efficacité (sous forme de portail interne au gouvernement par exemple). Il y a eu une nette amélioration au cours des dernières années pour mettre en place des processus plus systématisés dans la production normative, mais la mise en œuvre dans la pratique apparaît toujours très décentralisée. Le Luxembourg a notamment besoin de mettre en place une application pour

la production des textes normatifs qui aille du ministère initiateur jusqu'au Mémorial à travers les différents intervenants (pour l'instant, la procédure circule sur papier).

Il est à noter à ce sujet que tous les projets de loi et toutes les propositions de loi sont publiés sous forme de « documents parlementaires », consultables sur papier et sur le site Internet de la Chambre des Députés (www.chd.lu), y inclus les éventuels amendements, l'avis du Conseil d'État, le rapport de la commission compétente, les avis des chambres professionnelles.

La qualité du contrôle juridique a également besoin d'attention. La qualité du contrôle juridique n'est pas assurée en amont et les ressources en place actuellement ne sont pas à la hauteur de ce qui est nécessaire. Comme l'a remarqué un des intervenants auprès de l'équipe de l'OCDE « Ce n'est pas une catastrophe, mais on peut mieux faire ». La qualité juridique repose surtout sur le travail du Conseil d'État, qui n'intervient que très tard dans la procédure.

Les délais pour l'avis du Conseil d'État, étape indispensable préalable pour donner suite à un projet normatif, ne sont pas fixés. Dans la pratique, les délais de réponse sont variables et en fonction des textes. Cela peut conduire à un blocage du processus législatif (les délais pouvant atteindre deux ou trois ans dans quelques cas). Beaucoup d'intervenants se sont exprimés à ce sujet, pour souligner la nécessité d'une réforme.

Les études d'impact *ex ante* sont un maillon faible du mieux légiférer que le CSA est en cours de renforcer. Il convient tout de même de souligner les progrès. La fiche d'impact (intégrée) existe et elle est remplie plus ou moins, la culture s'établit très progressivement. Mais il reste du chemin à faire.

Les éléments clés à renforcer pour une meilleure performance à l'appui de décisions politiques bien ancrées commencent par une forte communication politique de son importance. Dans un premier temps, il faut mettre en évidence la volonté politique de soutien de la procédure, sans quoi les parties prenantes au sein de l'administration ne bougeront pas. Certains autres pays de l'UE tels que la Finlande ont trouvé utile d'avancer par le biais d'une forte communication dans le programme gouvernemental que ce processus est jugé essentiel. Pour renforcer le message, il s'avèrerait utile de faire le lien entre la simplification des charges administratives et les études d'impact, la réduction des charges étant déjà perçue comme importante. Une décision du conseil de gouvernement à l'appui pourrait être diffusée en parallèle. Dans le cadre luxembourgeois, faudrait-il aussi une loi pour rendre les études d'impact obligatoires (comme l'ont fait la France et l'Espagne.)

Les requis sur la fiche d'impact ont besoin d'être renforcés. Les fiches d'impact doivent tenir compte du « cycle de réglementation », à savoir la planification du processus, la mise en œuvre, et l'évaluation. Certains éléments bien précis de ce processus, qui sont repris ci-après, ont fait leurs preuves dans d'autres pays de l'UE et méritent d'être renforcés au Luxembourg.

Le renforcement du cadre et des sanctions institutionnelles en amont est essentiel. La qualité des études d'impact doit être prise en charge par un organe capable d'assurer que la qualité des études ne laisse rien à désirer avant qu'elles ne soient présentées au conseil du gouvernement. Cela pourrait être soit le CSA ou le SCL, ou une fusion d'éléments des deux entités. De toute façon il faut que la structure soit capable, de par sa position centrale et son accès aux processus d'élaboration de politiques et de normes, d'intervenir de manière décisive et opportune, en tant que « gatekeeper », c'est-à-dire d'avoir la possibilité de refuser une étude inadéquate et d'insister sur une évaluation adéquate avant qu'un projet

puisse être présenté au conseil de gouvernement. Pour le Luxembourg il n'est probablement ni nécessaire ni utile d'envisager la création d'une nouvelle instance. Néanmoins, il sera nécessaire d'envisager un renforcement des ressources humaines à la disposition de ce travail. Ce rôle doit être clairement distingué du processus de vérification des procédures générales d'élaboration des normes, qui vise surtout à ce que les procédures formelles ont été dument observées, et n'est concernée que marginalement par la substance et la rigueur des études. Cette tâche est à part entière.

Les ministères ont besoin de supports renforcés afin de pouvoir mener des études d'impact de qualité. Comme dans la plupart des autres pays de l'UE, les ministères sont responsables de la mise en œuvre des études d'impact, ce qui facilite leur appropriation par ces derniers. Pour que le résultat soit à la hauteur des attentes, il est essentiel qu'on puisse leur proposer des formations adéquates. L'instauration de cours spécifiques permet également de renforcer le réseau de fonctionnaires, de former des liens entre les différents ministères, et de partager les expériences. Le CSA propose déjà des cours, et il serait intéressant de faire la comparaison avec ce qui est offert par d'autres pays de petite taille. Par exemple l'Irlande propose des cours réguliers et très structurés qui ont été très bien accueillis, avec un nombre toujours croissant de fonctionnaires. La formation doit être accompagnée par un guide d'élaboration des études pour venir en aide aux ministères. Ce guide peut faire partie du guide pratique de la procédure législative et réglementaire, mais qu'il le soit ou non, il est important que les consignes, appuyées par des exemples concrets, soient clairement identifiables et pour aider à l'appropriation du processus par les ministères et des fonctionnaires « qui n'en voient pas le sens », cadrées par une explication claire de la logique et de l'intérêt des études pour une meilleure gouvernance politique et réglementaire.

Le remaniement récent de la fiche d'impact vise à corriger certains des défauts de la fiche précédente, il faut poursuivre le chemin. La fiche d'impact actuelle a été remaniée en avril 2010. Ce changement a eu lieu après la mission de l'OCDE, et n'a donc pas pu faire l'objet d'une évaluation. Le CSA a instauré une évaluation chiffrée des charges administratives en utilisant le Modèle des Coûts Standard, mais il faudrait envisager d'aller plus loin. On peut s'interroger sur l'absence de l'environnement et du développement durable dans les domaines couverts par la fiche.

Les étapes du processus ont également besoin d'être revues. Un bon ciblage s'impose. Il faut trouver l'équilibre dans la définition du champ d'application du dispositif et la proportionnalité de l'effort, et veiller à ne pas trop alourdir le processus.

Le dispositif ne comprend pas d'obligations de consultation des parties prenantes externe, ni une obligation de publication. Pour que les études d'impact soient une véritable aide à la décision, un processus de consultation publique s'impose, pour recueillir les éléments nécessaires à une bonne prise de décision. La note explicative actuelle souligne l'importance de la consultation des parties prenantes qui figure en premier lieu sur la fiche. La diffusion et la publication des études renforcerait le message aux parties prenantes que c'est un processus qui est pris au sérieux, tout en informant les instances qui font partie de la chaîne de production normative – notamment le Conseil d'État et la Chambre des Députés – de leur contenu. Ces derniers n'ont pas actuellement accès aux études.

Enfin, l'évaluation du dispositif est essentielle pour assurer son efficacité. L'évaluation régulière du dispositif est essentielle pour assurer non seulement que les études sont bien réalisées, mais qu'elles constituent des outils de qualité d'aide à la décision, et qu'elles apportent le support souhaité pour une rédaction optimale des normes.

Les évaluations doivent être prévues de façon systématique. La Cour des Comptes serait peut-être prête à proposer ses services.

Il serait utile de renforcer le message que les alternatives à la réglementation, et la prise en compte du risque sont à revoir de manière systématique avant qu'il ne soit trop tard dans le processus de décision. Plusieurs intervenants ont insisté sur la nécessité de mieux prendre en compte le danger d'une surproduction de réglementation. L'option « réglementation zéro » semble toutefois ne pas être évaluée très systématiquement, ni la prise en compte du risque dans le processus d'élaboration des normes qui pourrait également aider à freiner la surproduction. Il n'est pas suffisant de mentionner les alternatives dans la fiche, il faut maintenir la pression.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

La simplification législative est l'une des priorités de la politique de qualité réglementaire du Luxembourg, avec des actions assez bien développées de codification. Le gouvernement a lancé une série d'initiatives de simplification législative. Le rassemblement dans une structure ordonnée de toutes les normes concernant un même domaine est considéré comme un exercice utile, qui devrait être poursuivi avec des ressources appropriées. Une autre tendance est celle d'enrichir la même loi, avec toutes les lois successives, plutôt que d'avoir de lois éparses, comme par exemple la loi de 1993 sur le secteur financier. Dans les interviews effectuées, l'équipe de l'OCDE a rencontré des opinions décidément favorables envers la simplification législative, notamment à travers la codification.

Néanmoins, les efforts de simplification législative ne sont pas systématisés, s'étant concrétisés en initiatives *ad hoc* de codification. Le Gouvernement devrait d'avantage s'engager dans une politique systématique de simplification des lois et des règlements. Tout programme de simplification législative doit être conçu en tant que politique de moyen ou long terme, soutenu au plus haut niveau politique, et mis en œuvre par des équipes bien étoffées d'experts, et en particulier de juristes, vu son objectif de nettoyage et rationalisation du système juridique, pour une meilleure accessibilité du droit, et dans le but ultime de faciliter la vie aux citoyens et aux entreprises. Le gouvernement, avec une stratégie de simplification législative renforcée, et conduite dans les secteurs considérés prioritaires, pourra assurer un droit plus facilement accessible, moins stratifié et fragmenté, moins coûteux, et plus clair.

Au-delà de la codification, le Luxembourg n'a pas encore déployé d'autres mesures de simplification législatives qui pourraient s'avérer utiles. Par exemple le Luxembourg n'a pas encore déployé l'instrument de la loi périodique de simplification et de la loi coupe-lois, et pourrait en considérer les avantages. Ces instruments, engageant dans le processus de simplification à la fois le parlement et le gouvernement, associent le nettoyage normatif, la simplification et la codification, dans une forme flexible et innovante (à droit non constant).

Le dispositif institutionnel n'est pas en mesure d'apporter le soutien nécessaire. Les institutions placées au centre du Gouvernement, et notamment le CSA, devraient être renforcées, afin de promouvoir un programme de simplification du droit de plus grande envergure. Les possibilités de succès d'un programme de simplification et codification du droit se basent en large partie sur la coordination et les capacités des administrations ministérielles de travailler en réseau, pour l'identification des priorités de simplification, la préparation des codes, la consultation des parties prenantes. Le travail de codification nécessite tout particulièrement une coordination interministérielle souple et constante, pour la coordination des textes et la prise en compte de toutes les différentes positions, en

particulier pour ce qui concerne les domaines transversaux ou à compétence partagée. Pour venir en appui, l'exemple du Comité de la réforme des Lois irlandais (Law Reform Commission) ou encore son homologue britannique, pourrait être une source d'idées pour le Luxembourg. Ce Comité indépendant a pour mission de maintenir une veille sur la cohérence et la qualité de l'ensemble des normes et de proposer des réformes concrètes pour leur amélioration au gouvernement. Enfin, la simplification des lois et des règlements revêt un caractère technique, et devrait donc être géré par un corps de juristes, situés dans les différents cabinets ministériel.

Il est important de mettre en exergue les liens importants entre la simplification législative et les autres actions pour l'amélioration de la qualité réglementaire. La simplification législative et la codification à droit non constant, doivent se relier aux programmes de réduction de la charge administrative. Également, la consultation et les études d'impact sont essentielles pour une évaluation des effets et de la portée innovatrice des codes-loi et des effets des politiques engagées, avec les évaluations *ex post*.

L'apport des TIC en matière de simplification législative est importante et pourrait être renforcée. En conformité avec l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », la simplification législative peut aussi bénéficier des TIC, pour l'amélioration de l'accès au droit des citoyens. Le site *Legilux* est un excellent accomplissement de base.

Une cible globale réaliste a été fixée pour la réduction des charges, et le CSA a mis en place plusieurs des éléments nécessaires à un bon suivi du programme. Suite aux élections de 2009, une cible globale de 15% a été mise en place. Un réseau de correspondants ministériels est en place, animé par le CSA. Des groupes de travail *ad hoc* ont été formés pour les quatre domaines pour lesquels le gouvernement a fixé un objectif quantitatif de réduction. C'est un bon départ.

Le dispositif ne comprend pas d'objectifs précis et ne prévoit pas de publicité particulière pour les résultats concrets des ministères concernés. L'agenda de la simplification administrative est encore loin d'être approprié par l'ensemble des ministères. L'objectif global marque un pas important, mais doit être conforté par des objectifs plus précis pour assurer un suivi et une évaluation des résultats efficaces, et pour mettre les ministères concernés sous pression de résultats.

Il faut prévoir de renforcer le lien avec les études d'impact en intégrant un chiffrage des charges *ex ante*. La réduction des charges administratives fait déjà partie intégrale du dispositif d'études d'impact *ex ante* mais les charges anticipées ne sont pas encore chiffrées. Des outils ont besoin d'être développés pour aider à la quantification des charges *ex ante*, en s'inspirant des exemples dans d'autres pays tels que la Suède avec son système « MALIN », qui permet aux ministères de chiffrer les charges anticipées.

Un renforcement des mesures pour les citoyens mérite d'être porté plus loin. Un programme à l'intention des citoyens est inscrit dans le programme du gouvernement. Cela porterait plus de visibilité aux efforts du gouvernement, qui est déjà engagé dans cette voie notamment avec l'administration électronique et les guichets uniques, pour s'adresser aux charges administratives subies par le grand public. L'exemple des Pays-Bas pourrait être utile.

Des mesures de réduction de charges administratives pour l'administration méritent aussi d'être envisagées. Il serait utile d'engager une réflexion sur la pertinence d'une démarche visant l'administration. Dans un contexte de fiscalité difficile, certains autres pays ont découvert qu'une réduction des charges sur l'administration permet non seulement des économies mais aussi de réorienter une partie des ressources économisées

pour renforcer le travail des services publics directement auprès des citoyens et entreprises (moins de paperasse, plus de disponibilité pour le client).

Conformité, mise en application, et voies de recours

La mise en application des lois et règlements mérite une considération particulière.

En effet, la prise en compte du risque, une meilleure coordination des inspections, et une politique de mise en application axée sur les obligations de résultats sont des outils qui permettent à la fois de réduire les charges inutiles pesant sur les entreprises qui présentent un faible risque de manque de conformité, et de rendre le système d'inspection plus efficace et moins coûteux.

Les voies de recours sont bien conçues avec, en dernier lieu, l'instauration d'un médiateur en 2004. L'équipe de l'OCDE n'a pas pu rentrer dans les détails mais il semblerait que le système ne soulève pas de problèmes majeurs. La connaissance du système opère de « bouche à oreille ». Il serait peut-être opportun de revoir la diffusion des renseignements concernant les voies de recours contre les décisions administrative, en prenant compte du contexte luxembourgeois qui regroupe dans sa population et ses travailleurs un pourcentage élevé d'étrangers.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

La petite taille de l'administration par rapport avec les autres pays de l'UE constitue un défi majeur pour le Luxembourg. Comment s'organiser au mieux pour assurer une efficacité optimale des processus de négociation et de transposition des directives européennes ? En effet, le Luxembourg doit faire face au même nombre de directives, donc au même volume de travail que les autres pays de l'UE.

Le processus de négociation ne paraît pas soulever de problèmes majeurs. Le Luxembourg privilégie le processus de négociation dans le respect de la méthode communautaire et concentre ses efforts sur les dossiers les plus importants.

Le problème se situe plutôt en aval, avec la transposition, pour laquelle le Luxembourg affiche un déficit au-dessus de la cible fixée par la Commission européenne. Une approche plus structurée a récemment été mise en place pour le suivi des transpositions, avec un outil électronique de support, afin de pallier aux problèmes de retard dans la transposition des directives. On peut noter des progrès récents. La transposition se fait normalement par voie législative, et il n'existe pas de dispositions particulières ou de voies rapides pour la transposition comme on peut en relever dans certains autres pays tels que le Royaume-Uni.

Toutefois, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports permet la transposition de certaines dispositions techniques par voie d'un règlement grand-ducal.

Toutefois, le Luxembourg « transpose plutôt bien » par rapport à son taux d'infractions. Celui-ci est l'un des moins élevés parmi les membres de l'UE.

La sur-réglementation pourrait constituer un problème. Le principe « toute la directive, rien que la directive » est le mot d'ordre promulgué par le gouvernement, un principe qui cherche à concilier le besoin de ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour la transposition, et la nécessité d'être en règle pour éviter les procédures d'infraction. C'est un principe bien connu à travers de l'administration, sans toutefois qu'il

existe un consensus très clair sur sa mise en œuvre. Il semblerait qu'une partie de l'administration soit en difficultés (« certains ministères sont noyés dans les textes »). D'autres intervenants ont suggéré que la qualité de la transposition est plutôt bonne. Les mêmes fonctionnaires sont responsables à la fois des négociations et de la transposition d'une directive. C'est en principe un atout, mais lorsqu'il y a lieu de choisir, la priorité est accordée à la négociation. Les problèmes liés à la transposition n'étant pas bien cernés mais probablement d'ordres différents, il serait utile d'envisager une évaluation. Le programme gouvernemental en effet prévoit une analyse du système actuel de transposition afin d'identifier d'éventuels problèmes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions.

Il importerait à l'avenir que le suivi électronique de la transposition permette de vérifier dans quelle mesure le principe « la directive, rien que la directive » a été appliqué, afin de mesurer la mise en œuvre effective de ce dernier.

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

Certaines avancées en matière de gouvernance réglementaire au niveau infranational sont évidentes, mais il reste des progrès à faire. La marge de manœuvre directe des communes n'est pas large, car leur rôle se cantonne de manière générale à la mise en œuvre des projets et des réglementations élaborés par le gouvernement central. Néanmoins, les communes disposent d'un important pouvoir autonome pour organiser leur territoire et en réglementer l'aménagement et l'utilisation, à travers les plans d'aménagement, et les permis de construire, et ils sont également responsables des prestations de services tels que la fourniture d'eau. Des guichets uniques à l'intention du citoyen ont été mis en place par un nombre grandissant de communes. Il n'est pas clair que les communes aient engagées une réflexion d'ensemble sur l'intérêt de mettre en place une bonne gestion réglementaire concernant leurs activités. Certains autres pays de l'UE (par exemple les Pays-Bas, la Suède) au niveau communal ont élaboré des plans d'action partagés.

Les communes souhaiteraient voir une amélioration des efforts au niveau central pour prendre en compte leurs perspectives. La coopération entre le niveau national et infranational a besoin d'être renforcée. Malgré un État fort centralisé, il est important de garantir une coordination parmi tous les niveaux de gouvernement. Le SYVICOL pourrait donc être consulté plus régulièrement par tous les ministères, notamment dans les processus de simplification législative et des charges administratives. Il n'y a pas d'obligation de consultation des communes pour les ministères, et cela dépend donc du ministère et du projet en question. Pourtant, les décisions prises peuvent avoir des retombées importantes sur les communes qui sont obligées de les mettre en œuvre.

Principales recommandations

Stratégies et politiques de gouvernance réglementaire	
1.1.	Engager une réflexion, avec les autres pays tels que la France qui se penchent aussi sur cette problématique, sur les moyens à déployer pour encourager les actions en amont et en aval à se rejoindre.
1.2.	Engager une réflexion sur les moyens d'assurer la pérennité de la politique de gouvernance réglementaire à long terme (voir aussi les recommandations du chapitre 2).
1.3.	Veiller à l'équilibre entreprises-citoyens dans l'élaboration future du programme de gouvernance réglementaire.
1.4.	Développer les actions en faveur du développement des études d'impact <i>ex ante</i> , de la consultation publique, et de la bonne maîtrise de la transposition des directives de l'UE, ainsi qu'une politique de gestion réglementaire central-communal.
1.5.	Élaborer une stratégie de la communication dans le sens large, partagé entre les organismes clés au centre du gouvernement, et visant à expliquer le lien fort qui existe entre une gouvernance réglementaire efficace, une économie performante et compétitive, et une administration apte à faire le mieux pour ses citoyens en matière de prestation de services. Identifier les occasions et les supports (rapports annuels etc.) pour le faire. Envisager d'élargir le rapport annuel du CSA et veiller à lui donner la plus grande visibilité.
1.6.	Mettre en place une politique clairement affichée d'évaluation des différents aspects de la gouvernance réglementaire à partir d'objectifs à atteindre clairement définis, et avec une programmation régulière dans le temps, compte tenu des ressources disponibles. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

2.1.	Confirmer le rôle du CSA en tant que chef de file de la politique de gouvernance réglementaire tout en clarifiant le rôle de ses proches associés, notamment le Service Central de Législation. Revoir la composition de la plénière pour évoluer vers une représentation plus large des parties prenantes de la société civile.
------	--

2.2.	Continuer avec les structures en place pour assurer la coordination inter-ministérielle. Veiller à ce que les représentants dans ces structures soient des fonctionnaires à un niveau assez élevé pour renforcer les messages auprès de leurs collègues. Étudier la possibilité de nommer un ministre et/ou haut fonctionnaire responsable dans chaque ministère pour en assurer la visibilité et le soutien politique.
2.3.	Revoir les arrangements qui permettent à l'exécutif et le parlement de se partager les informations essentielles pour encourager le parlement dans son intérêt pour la gouvernance réglementaire.
2.4.	Élaborer, avec le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative, une politique de renforcement des ressources et formations pour assurer un soutien efficace à la mise en œuvre des différents outils de gouvernance réglementaire, dont la légistique et les études d'impact.

La transparence par la consultation publique et la communication

3.1.	Développer de manière ciblée et ponctuelle (dans un premier temps) l'usage de l'Internet pour certaines consultations afin de mieux prendre en compte la perspective des citoyens, et pour acquérir une expérience sur le terrain, en s'appuyant sur les efforts menés par d'autres pays tels que le Portugal ou encore la Finlande. Établir un portail électronique pour ces consultations.
3.2.	Établir un guide des procédures de consultation. Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.

Élaboration des réglementations

4.1.	Renforcer la coopération entre ministères en amont. Publier le programme gouvernemental et ses évolutions, notamment les projets de loi (et projets de règlement importants) pour en accroître la visibilité et permettre aux parties prenantes d'en prendre conscience et de faire connaître leur avis, le cas échéant. Examiner les possibilités de systèmes électroniques pour un partage de données plus efficace entre les ministères et avec le parlement. Faire évoluer les outils en ligne. Confirmer qui sera le chef de file pour la mise en œuvre de ces dispositifs.
------	--

4.2.	Revoir le processus afin que le contrôle juridique débute le plus que possible en amont de la procédure. Revoir les structures et les capacités en place pour assurer un contrôle de qualité, soit par l'établissement d'un pôle de juristes au sein du gouvernement (prenant l'exemple du Royaume-Uni), soit par un partenariat renforcé du CSA ou du SCL en amont du processus d'élaboration des normes, y compris par un renforcement de leurs ressources.
4.3.	Établir un délai de réponse pour les avis du Conseil d'État.
4.4.	Identifier les moyens de renforcer la communication sur l'importance des études d'impact pour agir en amont de la production normative et pour éviter un nettoyage <i>ex post</i> . Examiner les possibilités pour rendre les études obligatoires de manière incontournable.
4.5.	Revoir les dispositifs institutionnels pour assurer des études d'impact de qualité et les renforcer.
4.6.	Revoir les cours proposés pour un éventuel renforcement, confirmer que les cours seront intégrés dans la formation obligatoire, et assurer la participation du plus grand nombre de fonctionnaires. En faire une partie du guide général lors de sa refonte.
4.7.	Continuer une réflexion sur l'évolution de la fiche d'impact. Revoir l'équilibre du champ de la fiche pour intégrer tous les domaines importants à une prise de décision (par exemple environnement). Revoir la question de méthodologie pour faire ressortir clairement la nécessité d'un chiffrage, si possible, ou du moins une bonne évaluation qualitative de tous les coûts/bénéfices d'un projet.
4.8.	Instaurer une obligation de consultation publique et de publication des études d'impact.
4.9.	Évaluer régulièrement le dispositif d'études d'impact, et rendre les évaluations publiques. Cela pourrait s'inscrire dans les rapports publics du CSA sur les avancées de la simplification.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

5.1.	Confirmer l'importance attribuée à la simplification législative en appuyant sur le lien avec une meilleure accessibilité du droit. Revoir les différentes options pour l'aborder, en vue de mettre en œuvre d'autres dispositifs que la codification. Confirmer les secteurs prioritaires.
5.2.	Renforcer le soutien institutionnel à la simplification législative. Engager une réflexion sur les autres possibilités, qui pourraient travailler en parallèle pour avancer plus vite et de manière plus systématique, tels que l'instauration d'un Comité de la réforme des lois. Revoir les capacités juridiques dans les ministères.
5.3.	Établir et publier les objectifs quantifiés précis pour les ministères concernés. Renforcer les contacts avec les autres pays de l'UE à travers les groupes établis à cette intention pour recueillir le maximum d'informations sur les expériences qui pourraient être utiles pour le Luxembourg.
5.4.	Confirmer l'intention de procéder avec un programme pour la réduction des charges administratives pour les citoyens, dès lors que les ressources sont disponibles pour le faire, et que l'instance responsable a été identifiée. Engager une réflexion sur la possibilité d'un programme pour l'administration.

Conformité, mise en application et voies de recours

6.1.	Mener une réflexion sur la politique de mise en application des normes pour dégager des pistes éventuelles pour une approche plus efficace.
------	---

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

7.1.	Engager une évaluation de la procédure de transposition au niveau des directives individuelles et par ministère et/ou secteur, pour identifier où se situent les problèmes. Engager une réflexion sur les dispositions juridiques, si celles-ci s'avèrent une des raisons pour la difficulté de transposition. Discuter de la problématique avec des autres pays à moyens réduits tels que l'Irlande ou la Finlande.
------	--

Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

8.1.	Engager, avec le soutien de SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises), une réflexion afin de mettre sur pied un plan d'action et des priorités concernant la gouvernance réglementaire dans les domaines qui sont propres aux communes à gérer.
8.2.	Intégrer dans la politique centrale de gouvernance réglementaire un volet concernant le lien central-communal.

Introduction : conduite de l'examen

Examen par les pairs et contribution du pays examiné

Cet examen a été conduit par une équipe composée de membres du Secrétariat de l'OCDE et de pairs issus des administrations d'autres pays européens et experts du mieux légiférer. L'équipe pour le Luxembourg s'est composée de :

- Caroline Varley, chef du projet UE-15, Division de la politique de la réglementation, direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
- Sophie Bismut, analyste, Division de la politique de la réglementation, direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
- Fiorenza Barrazoni, directrice générale, Département de la simplification normative, Présidence du Conseil des ministres, Italie.
- Maja Čarni Pretnar, Direction de l'administration électronique et des processus administratifs, ministère de l'Administration publique, Slovénie.

Cette équipe a conduit des entretiens avec les officiels luxembourgeois et d'autres parties intéressées extérieures à l'administration. Ces entretiens ont eu lieu à Luxembourg du 17 au 20 novembre 2009. Le rapport mentionne les initiatives importantes qui ont pu avoir lieu depuis, mais sans les évaluer.

L'équipe a rencontré des représentants des organismes suivants :

- Banque centrale du Luxembourg.
- Chambre des Députés (Secrétariat général).
- Commissariat aux assurances.
- Commission de surveillance du secteur financier (CSSF).
- Conseil d'État.
- Conseil économique et social.
- Cour des comptes.
- Ministère d'État, Comité de la simplification administrative.
- Ministère d'État, Secrétariat général du Conseil de gouvernement.

- Ministère d'État, Service central de la législation.
- Ministère de l'Économie.
- Ministère de l'Intérieur, Direction des affaires communales.
- Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.
- Ministère de la Justice.
- Ministère de la Santé.
- Ministère des Affaires étrangères.
- Ministère des Finances.
- Ministère du Développement durable.
- Services du Médiateur.
- Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL).
- Union des entreprises luxembourgeoises.
- Union luxembourgeoise des consommateurs.
- Université du Luxembourg.

Structure du rapport

Ce rapport se compose de huit chapitres. Après une présentation de la base de référence, chaque chapitre comprend une évaluation et des recommandations, suivies par l'analyse générale.

- *Politiques et stratégie pour mieux légiférer.* Ce chapitre considère tout d'abord les moteurs des politiques du mieux légiférer et le cadre national de gouvernance publique. L'objectif est de dessiner une vue d'ensemble sur la stratégie et les politiques du mieux légiférer. Le chapitre aborde ensuite la communication externe mise en place pour ces politiques en vue de renforcer leur soutien. Il étudie les mécanismes en place pour évaluer les stratégies et politiques, et mesurer leur efficacité. Enfin, il considère (brièvement) le rôle de l'administration électronique dans le développement des politiques du mieux légiférer.
- *Capacités institutionnelles pour le développement du mieux légiférer.* Ce chapitre présente le rôle des différentes entités impliquées dans la gestion réglementaire et les politiques visant à mieux légiférer, ainsi que leurs éventuelles interactions. Il étudie aussi les efforts de formation et de renforcement des capacités.
- *Transparence à travers consultation et information du public.* Ce chapitre examine comment la transparence de l'environnement réglementaire est garantie par des

procédures de consultation publique lors de l'élaboration des normes et par la publication des actes normatifs.

- *Élaboration des nouvelles normes.* Ce chapitre examine les dispositifs, parfois imbriqués, pour assurer la qualité des nouvelles initiatives réglementaires: processus d'élaboration des normes (programmation de l'activité normative, procédures de préparation des normes, contrôle de la qualité juridique); études d'impact *ex ante*; étude des alternatives à la réglementation.
- *Gestion et rationalisation des réglementations existantes.* Ce chapitre considère les politiques centrées sur la gestion du « stock » de réglementations : simplification du corpus législatif, réduction des charges administratives qui pèsent sur les entreprises, les citoyens et l'administration elle-même.
- *Conformité, application et recours.* Ce chapitre examine les procédures en place pour assurer l'application des normes, ainsi que les procédures de recours administratif et judiciaire dont disposent les citoyens et entreprises pour soulever des problèmes posés par les règles qui leur sont imposées.
- *Relations entre l'administration centrale et l'Union européenne.* Ce chapitre examine les procédures en place pour la négociation des normes européennes et leur transposition dans le droit national. Il considère également brièvement les relations entre les politiques visant à mieux légiférer élaborées au niveau national et au niveau européen.
- *Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales.* Ce chapitre examine les activités réglementaires (élaboration et application des normes) des niveaux d'administration infranationaux et leur interaction avec le niveau national ou fédéral. Il aborde la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration, les capacités des administrations infranationales à garantir une qualité de la réglementation et les mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration.

Base de référence du projet

Ces examens utilisent une « base de référence » qui s'appuie sur des travaux menés par l'OCDE et la Commission européenne au cours des dernières années en vue de mieux légiférer :

- Les *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* publiés par l'OCDE en 2005 énoncent des principes essentiels de gestion efficace de la réglementation. Ils ont été mis à l'essai et ont fait l'objet de débats au sein de l'OCDE.
- Des examens pluridisciplinaires de l'OCDE de la réforme de la réglementation ont été menés dans 11 des 15 pays inclus dans le présent projet. Ils comprennent une analyse générale de la gestion de la réglementation dans ces pays et des recommandations.
- Les examens OCDE/SIGMA achevés en 2005-07 portent sur la gestion de la réglementation dans les 12 « nouveaux » États membres de l'UE.

- La stratégie de Lisbonne révisée de 2005 adoptée par le Conseil européen met l'accent sur les initiatives en faveur de la croissance et de l'emploi, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité, notamment des mesures visant à améliorer l'environnement réglementaire des entreprises. L'agenda de Lisbonne inclut des programmes de réforme nationaux qui doivent être mis en œuvre par les États membres.
- La stratégie « Mieux légiférer » lancée par la Commission européenne en 2006 ainsi que les orientations connexes qui sont plus spécialement axées sur les entreprises, notamment les PME, et attirent l'attention sur la nécessité de réduire les charges administratives.
- Le Programme d'action de la Commission européenne concernant le suivi de la réduction des charges administratives, approuvé par le Conseil européen en mars 2007.
- L'instauration par la Commission européenne de sa propre stratégie et de ses propres instruments pour mieux légiférer, notamment la mise en place d'un processus d'analyse d'impact qui s'applique à l'élaboration de ses propres règlements.
- Les études récentes de l'OCDE sur des aspects spécifiques de la gestion réglementaire, notamment l'allègement des formalités administratives et l'administration électronique, incluant des examens nationaux sur ces questions.

Ce rapport, rédigé par le Secrétariat de l'OCDE, a fait l'objet de commentaires et contributions de la part des pairs examinateurs et de collègues du Secrétariat de l'OCDE. Il a fait l'objet d'une vérification factuelle par le Luxembourg.

Ce rapport s'appuie également sur des informations fournies par le Luxembourg en réponse à un questionnaire, y compris les documents joints à la réponse, et des rapports récents publiés par l'OCDE et d'autres organisations internationales sur des sujets connexes tels l'administration électronique et la gouvernance publique.

Au sein du secrétariat de l'OCDE, le projet « UE 15 » a été dirigé par Caroline Varley avec le concours de Sophie Bismut. La préparation de l'examen et la publication du rapport ont bénéficié de l'assistance d'Elsa Cruz de Cisneros et de Shayne MacLachlan.

Qu'entend-on par réglementation dans ce projet ?

Dans ce projet, le terme « réglementation » concerne tout instrument permettant aux pouvoirs publics d'imposer des obligations aux citoyens et aux entreprises. Par conséquent, il inclut toutes les normes (lois et textes d'application), les arrêtés formels et informels, les réglementations subordonnées, les formalités administratives et les règlements édictés par des entités non étatiques ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels l'État a délégué ses pouvoirs réglementaires.

Chapitre 1

Stratégie et politiques de la gouvernance réglementaire

La politique de la réglementation peut être considérée, selon une définition large, comme une politique explicite, dynamique et cohérente visant à la mise en œuvre d'une réglementation (au sens large de l'ensemble des normes) de qualité. Dans ses *Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation* publiés en 2005, l'OCDE recommande aux pays d'adopter au niveau politique le plus élevé de vastes programmes de réforme de la réglementation comprenant à la fois des principes de « réglementation exemplaire » et un cadre pour son application. L'expérience dans les pays de l'OCDE montre que pour être efficace, la politique de la réglementation doit émaner des plus hautes sphères politiques, s'appuyer sur des critères explicites et mesurables de qualité réglementaire et disposer des capacités de gestion de la réglementation.

La communication vers les parties prenantes est de plus en plus importante pour assurer un soutien continu au travail entrepris en matière de qualité réglementaire. Une question clé est celle de la perception par les parties prenantes des réalisations accomplies (à titre d'exemple, les entreprises peuvent ne pas ressentir les effets de mesures prises pour améliorer la réglementation).

Les autorités publiques doivent rendre des comptes sur les ressources utilisées, souvent importantes, ainsi que sur le capital politique investi dans les systèmes de gestion de la réglementation. Il devient de plus en plus important de mesurer les performances de la gestion de la réglementation, en mesurant l'écart entre les politiques de la réglementation, telles qu'elles sont énoncées sur le plan des principes, et leur efficacité réelle. Quels sont les résultats obtenus ? Les programmes et les différents instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation permettent-ils de produire une bonne réglementation ? L'application de techniques de mesures et d'évaluation *ex post* doit permettre d'apporter une partie de la réponse et ainsi contribuer à renforcer le cadre réglementaire.

L'administration électronique est un outil important pour le déploiement d'une bonne gestion réglementaire. Elle imprègne pratiquement tous les aspects de la politique réglementaire, de la consultation et de la communication vers les parties prenantes au développement de politiques de réduction de la charge administrative. Elle permet aussi de mieux disséminer les politiques, meilleures pratiques et lignes directrices à travers les administrations, y compris les administrations locales. Ce projet n'a pas pour objet de fournir une évaluation complète de ces aspects, mais tente de mettre en évidence des points à approfondir.

Évaluation et recommandations

Élaboration de la stratégie et des politiques de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg est en cours de se doter d'une politique de gouvernance réglementaire de plus en plus étoffée et structurée. Le terme « simplification administrative » employé par le Luxembourg doit être compris dans le sens large du terme. En effet, en plus de la simplification législative (et tout particulièrement la codification) et la réduction des charges administratives, cela inclut d'autres outils, tels que les études d'impact *ex ante*, et une attention croissante portée sur la transposition des directives de l'UE. Des efforts récents importants ont été menés pour structurer ces diverses initiatives autour d'une seule stratégie qui se veut au service de l'économie et (de plus en plus) des citoyens. Afin d'assurer le succès futur du programme, il est essentiel de poursuivre cette intégration, notamment en renforçant le lien entre les études d'impact *ex ante*, les évaluations *ex post* et le processus de simplification administrative et législative. Un autre lien à renforcer est celui de la simplification, y compris législative, qui s'appuie fortement sur la politique d'administration électronique.

Recommandation 1.1. Engager une réflexion, avec les autres pays tels que la France qui se penchent aussi sur cette problématique, sur les moyens à déployer pour encourager les actions en amont et en aval à se rejoindre.

Un fort soutien politique vient à l'aide des réformes actuelles. Suite aux élections de juin 2009, le gouvernement a élaboré un programme politique qui inclut très clairement une volonté de faire avancer le chantier de la simplification réglementaire. Les initiatives en faveur de la simplification existaient déjà, mais de manière éparpillée. Le soutien du Premier ministre et le choix de placer l'unité responsable de la simplification au sein du ministère d'État constituent un signal fort que cette politique est importante pour le pays et pour la relance économique d'après-crise.

Recommandation 1.2. Engager une réflexion sur les moyens d'assurer la pérennité de la politique de gouvernance réglementaire à long terme (voir aussi les recommandations du chapitre 2).

La stratégie sur le terrain est largement orientée vers les entreprises mais on peut aussi constater une évolution pour intégrer les citoyens et les autres parties prenantes. On peut observer un certain changement, avec une meilleure considération du besoin d'intégrer les citoyens, consommateurs, associations, etc. Les nouvelles technologies pourraient être davantage exploitées pour engager les citoyens dans le processus de simplification, à travers, par exemple, des initiatives de e-consultation. Le soutien futur pour le travail de simplification dépendra non seulement des entreprises mais aussi des citoyens et usagers, compte tenu également de ce que cela pourra apporter à une population comprenant un grand nombre de travailleurs frontaliers et d'immigrants.

Recommandation 1.3. Veiller à l'équilibre entreprises-citoyens dans l'élaboration future du programme de gouvernance réglementaire.

Le Luxembourg affiche un certain retard par rapport à la plupart des autres pays de l'UE mais un rattrapage est évident, ainsi qu'une forte volonté d'assimiler les bonnes pratiques internationales. En effet, en ce qui concerne les études d'impact *ex ante*, la consultation publique, la gestion des directives UE au niveau de la transposition, et

le lien central-communal, le Luxembourg a besoin de faire des efforts tout particuliers. Il a notamment besoin de renforcer et de faire évoluer les études d'impact *ex ante*, dont l'emprise reste faible dans l'administration, ainsi que de moderniser son approche pour les consultations publiques. Un équilibre est à trouver, le renforcement doit être fait de manière à ne pas basculer dans des procédures trop lourdes et difficilement applicables pour un pays de petite taille.

Recommandation 1.4. Développer les actions en faveur du développement des études d'impact *ex ante*, de la consultation publique, et de la bonne maîtrise de la transposition des directives de l'UE, ainsi qu'une politique de gestion réglementaire central-communal.

Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire

Les efforts du CSA pour communiquer les progrès en matière de simplification sont un premier pas, qui doit être renforcé. La stratégie ne doit pas être du seul ressort du CSA, du fait qu'il est important de souligner que tout l'appareil gouvernemental est impliqué dans cette politique horizontale, mais le CSA est sans doute le mieux placé pour en assumer la coordination et la responsabilité globale. De plus, les ressources disponibles au CSA étant limitées, ce travail devrait être partagé. Il est également important de faire ressortir à chaque occasion qui se présente l'apport d'une bonne gestion réglementaire aux besoins de la relance économique. Enfin, il est important de souligner les réels progrès qui ont été accomplis, pour encourager les futurs efforts.

Recommandation 1.5. Élaborer une stratégie de la communication dans le sens large, partagé entre les organismes clés au centre du gouvernement, et visant à expliquer le lien fort qui existe entre une gouvernance réglementaire efficace, une économie performante et compétitive, et une administration apte à faire le mieux pour ses citoyens en matière de prestation de services. Identifier les occasions et les supports (rapports annuels etc.) pour le faire. Envisager d'élargir le rapport annuel du CSA et veiller à lui donner la plus grande visibilité.

Évaluation ex post des initiatives de gouvernance réglementaire

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'évaluation des politiques de gouvernance réglementaire reste un point faible, notamment par manque d'objectifs ou d'indicateurs clairs et ciblés qui permettraient de mesurer les progrès accomplis. Comme c'est le cas dans plusieurs autres pays de l'UE, le Luxembourg a besoin de développer et d'instaurer des objectifs et des indicateurs de performance dans les différents domaines de la gouvernance réglementaire, et non uniquement en ce qui concerne la simplification des charges. Cela permettrait de faire des évaluations objectives des progrès accomplis. La culture administrative est surtout juridique, et un apport de perspectives et de compétences économiques (sans pour autant abandonner le juridique) permettrait de faire des progrès dans ce domaine.

Recommandation 1.6. Mettre en place une politique clairement affichée d'évaluation des différents aspects de la gouvernance réglementaire à partir d'objectifs à atteindre clairement définis, et avec une programmation régulière dans le temps, compte tenu des ressources disponibles. Engager une réflexion sur le ou les acteurs qui pourraient conduire ces évaluations.

Rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire

Le travail engagé reflète des avancées majeures dans certains domaines précis tels que les guichets uniques, mais un certain retard global par rapport aux meilleurs des autres pays UE. Le Luxembourg pourrait bénéficier des expériences des autres pays de l'UE pour rattraper un certain retard. Par exemple, en matière d'élaboration des normes, les exemples de l'Allemagne et de la France pourraient lui être utiles, dans un contexte où l'administration peine à trouver des effectifs et des compétences adéquates en matière de légistique. Une chaîne dématérialisée assurerait une transmission des textes en temps réel, allant du ministre initiateur jusqu'à la publication, réduisant les temps de transmission et accroissant la sécurité. Ou encore, l'utilisation des TIC en matière de consultation publique mérite d'être renforcée.

Présentation d'ensemble

Contexte économique et moteurs des politiques de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg a connu une grave récession, car il était massivement exposé à la chute du commerce mondial et à la crise financière internationale. En effet, depuis les années 1980, le principal moteur de l'économie a été le secteur des finances, qui compte actuellement pour presque 30% du PIB (50% si l'on prend en compte que le secteur est un consommateur majeur de services tels que les services juridiques et de l'immobilier). Le chômage a augmenté et la situation budgétaire s'est dégradée. Cette détérioration est intervenue après une longue période d'expansion économique continue et rapide, durant laquelle le niveau de vie a affiché une hausse spectaculaire tandis que l'économie a été transformée par le développement de la place financière et par les flux intenses de travailleurs frontaliers et migrants. On observe des signes encourageants de reprise, mais la trajectoire de croissance future sera probablement plus faible que dans le passé récent, compte tenu de la faiblesse de la reprise internationale, de facteurs structurels et d'une érosion de la compétitivité.

Parmi les actions particulières à mener qui relèvent d'une bonne gestion de la gouvernance réglementaire, on peut souligner le besoin de maintenir une bonne régulation de la place financière. Une supervision efficace et un renforcement de la coopération transfrontalière aideront à gérer les risques du système financier, tandis que des conditions cadres nationales robustes contribueront au développement de la place financière. Il serait opportun de revoir les structures de supervision et la coopération entre le superviseur financier et la banque centrale. On peut aussi noter le besoin de renforcer la concurrence dans le secteur des services, qui passe par une ré-examen de la réglementation dans ce domaine.

L'évolution spectaculaire du secteur des finances a bénéficié, entre autres, d'un cadre de réglementation qui a permis au Luxembourg de se faire une place dans les premiers rangs, avec une incitation aux entreprises financières de s'installer dans le pays. L'importance d'une gouvernance réglementaire appropriée est donc bien ancrée, d'une certaine manière, dans la politique du gouvernement depuis des années, comme l'ont souligné plusieurs intervenants auprès de l'équipe de l'OCDE, et bien avant que le thème ne soit repris par la Commission Européenne et certains autres pays de l'UE. Cette prise de conscience dépasse le secteur financier pour englober un soutien général pour la notion d'une réglementation au service de la compétitivité et de l'économie.

Mais l'avantage « comparatif » du Luxembourg en la matière a faibli avec le temps, les avancées des autres pays et une harmonisation progressive des cadres réglementaires ayant progressé ces dernières années. La prise de conscience de cette érosion des avantages du

Luxembourg existe clairement tant au sein du gouvernement que pour les parties prenantes extérieures, ainsi que de la nécessité d'engager des efforts importants qui doivent être consacrés à assurer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises en général, et surtout les PME, dont une meilleure gouvernance réglementaire constitue un élément important. Il y a un fort soutien de la part des entreprises luxembourgeoises. Ceci étant, le soutien de cette politique ne rejoint pas tout à fait les avancées sur le terrain. Il reste du travail à faire pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur et surtout pour les PME.

Il n'est pas étonnant que le contexte de l'UE exerce une forte influence. La politique de « simplification administrative » du gouvernement se rattache largement aux instruments développés et mis en œuvre au niveau international et communautaire. Le gouvernement est conscient qu'il faut se doter d'une méthodologie commune et qu'il faut agir d'après des principes communs pour réussir cette politique. La petite taille du pays impose un esprit d'ouverture et le Luxembourg l'a bien compris, conscient du danger que représente une (re) fragmentation des marchés nationaux au sein de l'UE.

Principales évolutions de la gouvernance réglementaire au Luxembourg

Des mesures de gouvernance réglementaire ont commencé à voir le jour à la fin des années 1990, avec l'introduction d'une fiche d'évaluation d'impact pour les projets de loi. Toutefois la cible principale des mesures prises dans les années suivantes porte principalement sur la simplification des formalités administratives « qui freinent le rendement et l'esprit d'initiative des PME ». Un tournant important eut lieu en 2004, avec l'adoption par le gouvernement de la « simplification administrative » comme fil conducteur explicite de la politique du mieux légiférer, instituant le CNSAE (devenu CSA) en charge de son élaboration.

Le champ d'action depuis peu tend à s'élargir, sous la houlette du CSA maintenant placé au centre du gouvernement, la politique dite de « simplification administrative » comprend non seulement les mesures de simplification législative et de réduction des charges, mais également un renouvellement des efforts pour améliorer le processus des études d'impact, ainsi qu'une attention renouée aux aspects UE (négociation et transposition de directives). Les entreprises restent la cible principale de ces efforts, mais les mesures concernant les citoyens se développent assez rapidement.

Le programme gouvernemental adopté suite aux élections législatives de juin 2009 comprend une section sur la « simplification administrative » et en reprend les principaux projets. Cette intégration dans le programme constitue une avancée majeure, tous les pays de l'UE n'ayant pas encore réussi à faire figurer cette politique au plus haut niveau de la stratégie gouvernementale. Il faut cependant souligner que la pratique d'une bonne gouvernance réglementaire, comme dans bien d'autres pays, n'est souvent pas à la hauteur des principes (*mind the gap*). Il reste du chemin à faire dans la pratique.

Tableau 1.1. Principales étapes des politiques visant à mieux légiférer au Luxembourg

1998	Introduction d'une obligation de remplir une fiche d'évaluation d'impact pour tous les projets de loi avant leur présentation au Conseil de gouvernement.
1999	Introduction d'une obligation de remplir une fiche financière pour chaque avant-projet de loi s'il a des implications sur le budget de l'État.
2004	Le programme gouvernemental, défini à la suite des élections législatives, stipule que « le gouvernement accordera une priorité à la simplification des formalités administratives.
2005	Adoption par le Conseil de gouvernement du Plan directeur de la gouvernance électronique (PGDE).
2006	Enquête réalisée auprès de 500 chefs d'entreprises de PME portant sur la simplification administrative au Luxembourg (décembre 2005-janvier 2006). Nouvelle version de la fiche d'évaluation d'impact adoptée par le Conseil de gouvernement.
2007	Le Comité à la simplification administrative (CSA) publie un plan d'action de simplification en faveur des entreprises, « Entfesselungsplang fur Betriber ». Décision du gouvernement d'appliquer le principe « Transposer la directive, toute la directive et rien que la directive ». Décision du Conseil de gouvernement d'appliquer la méthodologie SCM de façon ponctuelle sur demande du ministre compétent.
2008	Troisième plan d'action en faveur des PME, structuré en 10 mesures. Le point 2 s'intitule : « Instituer une véritable politique de réduction des charges administratives et de « better regulation » ». Lancement du portail www.guichet.lu pour l'accès des entreprises et particuliers aux services publics. Le Conseil de gouvernement adopte la méthodologie SCM comme méthode standard pour la mesure des charges administratives.
2009	Restructuration du « Relevé général de la législation », qui devient le « Répertoire analytique du droit luxembourgeois » (RADL). Le Comité à la simplification administrative (CSA) publie un rapport 2004-2009 sur l'avancement du plan d'action de simplification administrative (« brochure » simplification). Le programme gouvernemental, annoncé à la suite des élections législatives de juin 2009, reprend les principaux projets de simplification administrative et « mieux légiférer », dont la réalisation d'un guichet unique « urbanisme ». Le gouvernement accorde une priorité à la simplification administrative et renforce le DSA (ancien CNSAE) qui, par son transfert au ministère d'État, reçoit ainsi une dimension transversale. En septembre, le gouvernement adopte un objectif national de réduction des charges administratives de 15% d'ici à 2012, applicable sur quatre domaines prioritaires (sécurité sociale, environnement, aménagement communal et TVA). Le DSA entame une première application du modèle des coûts standard (MCS) à une loi en matière de sécurité sociale (statut unique des salariés).

Principes directeurs de la gouvernance réglementaire actuelle

La « simplification administrative » reste surtout axée dans la pratique sur les besoins des entreprises, mais le champ d'action prévu par le gouvernement actuel a une portée nettement plus large, et les principes directeurs sont repris par le biais de la fiche d'évaluation d'impact adoptée en 2006, qui dresse une liste des critères à reprendre dans l'évaluation des projets de loi et de réglementation (encadré 1.1).

Encadré 1.1. Critères d'analyse pour les évaluations d'impact

La fiche d'évaluation d'impact intègre les principes suivants :

- le principe « **think small first** », permettant de vérifier pour chaque nouvelle proposition législative ou réglementaire, s'il s'avère nécessaire de prévoir des exemptions suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité au lieu de faire appliquer une nouvelle norme législative horizontalement sans pour autant cibler spécifiquement cette norme.
- retenir la définition du terme de « **charge administrative** » dans le contexte luxembourgeois, conformément à la recommandation de la Commission européenne. Ainsi, la charge administrative serait définie comme le coût imposé à une entreprise (perte de temps, taxes, cotisations, etc.) lorsque celle-ci satisfait aux obligations d'informations et aux obligations administratives émanant de nouvelles mesures législatives.
- soutenir la **codification** et la refonte du droit : ces procédures sont censées améliorer la lisibilité des textes légaux et les rendre plus compréhensibles pour les administrés.
- transposer les directives selon le principe « **la directive, rien que la directive** » et justifier toute dérogation à ce principe dans l'exposé des motifs des projets de transposition.
- analyser l'opportunité de **supprimer ou de simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants**. En 2006, le Conseil de Gouvernement avait décidé une mise à jour de la **fiche d'évaluation d'impact** ainsi que les obligations y découlant pour les initiateurs de textes législatifs ou réglementaires.
- concilier le texte législatif ou réglementaire avec des critères tels que les principes généraux du droit, la lisibilité, la compréhension, la codification, la consolidation, la refonte, les définitions claires, le degré de détail, les exemptions, les fréquences, l'harmonisation, et les procédures mises en ligne.

Principales initiatives visant à une meilleure gouvernance réglementaire

- *Simplification législative* – c'est l'une des priorités de la politique de gouvernance réglementaire, avec des actions assez bien développées de codification.
- *Réduction des charges administratives* – un objectif global de 15% de réduction des charges administratives dans quatre domaines prioritaires a été mis en place. Le rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire est mis en avant.
- *Études d'impact* – le dispositif est en cours d'évolution, et la fiche d'évaluation d'impact a été récemment remaniée.
- *Gestion du processus de transposition de directives* – une approche plus structurée a récemment été mise en place pour le suivi des transpositions.
- *Autres mesures* – un ensemble très complet de répertoires et de données sont en place pour l'accès au droit.

Communication sur les initiatives de gouvernance réglementaire

Le CSA publie régulièrement un rapport sur son plan d'action¹. Les nouveautés en matière de gouvernance réglementaire sont régulièrement publiées par le biais d'une newsletter électronique mensuelle aux membres de la plénière du CSA, à la presse et à tout intéressé ainsi que sur le site Internet www.simplification.lu. Des communiqués de presse réguliers complètent l'information au grand public. Une source d'information permanente pour les organisations professionnelles et les administrations constitue la plénière du CSA (voir chapitre 2).

Évaluation ex post des initiatives de gouvernance réglementaire

De manière générale il n'existe pas de culture de l'évaluation des politiques publiques. La Cour des comptes n'a pas engagé d'audits spécifiques de la simplification administrative (une question, semblerait-il au moins en partie de ressources). La Cour a souligné à l'équipe de l'OCDE le manque d'« indicateurs » qui permettraient d'évaluer *ex post* l'efficacité et l'efficacé des politiques publiques. D'autre part, l'Observatoire de la Compétitivité au ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur regroupe 86 indicateurs permettant d'analyser la compétitivité à travers les trois piliers du développement durable, l'économique, le social et l'environnemental. Cela pourrait constituer un point de départ pour l'élaboration d'indicateurs plus précis ciblant les progrès en gouvernance réglementaire.

Le rôle de l'administration électronique dans la gouvernance réglementaire

Contexte général

La stratégie *e-Government* actuelle repose sur une décision du Conseil de gouvernement qui a adopté le « Plan directeur de la gouvernance électronique » (PDGE) en date du 29 avril 2005, et institué le Comité de coordination pour la modernisation de l'État (CCME) auprès du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative pour en assurer la coordination et la mise en place. Le PDGE prend en compte les grands groupes de projets, à savoir les projets infrastructurels de base, les projets horizontaux d'encadrement, les projets de réorganisation ainsi que les projets de présence sur Internet. Le concept des Guichets uniques « virtuels » est également un élément de la réforme administrative pour la modernisation de l'État, coordonnée par le CCME². Le PDGE prévoit aussi des mesures de refonte organisationnelle et administrative au niveau des différents ministères, administrations (gouvernementales ou communales) ou autres organismes publics et englobe les mesures de standardisation et de mise en œuvre de moyens technologiques. La ligne directrice du PDGE peut toutefois être influencée ou réorientée, soit par des mutations économiques et sociales, soit par des impulsions et orientations émises par les différents groupes de travail instaurés au sein du CSA et du CCME.

Le Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE) du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative est l'organe responsable de la coordination et de la planification dans ce domaine.

Le CTIE prend en charge de manière permanente l'élaboration et l'actualisation du PDGE et propose des stratégies globales et horizontales (encadré 1.2). Le gouvernement explique que les projets en cours ou à réaliser permettront, d'une part, de mettre en place des outils électroniques facilitant et améliorant la collaboration et la gestion entre les différents organismes publics et, d'autre part, d'offrir aux entreprises et au citoyens plus de services et de contenu de qualité.

Les organismes publics, ayant identifié des domaines d'intérêt *e-Government* et dans lesquels des initiatives en matière de simplification de formalités s'avèrent opportunes, peuvent soit, passer par le CSA, soit s'adresser directement au CTIE qui propose un cadre professionnel (« Project Management Office ») pour assurer la gestion de projets. Le « Project Management Office » offre notamment comme service :

- mise à disposition et gestion d'un référentiel standardisé et commun de gestion de projet (QUAPITAL-HERMES) ;

- mise à disposition et gestion d'un outil informatique intégré de gestion de projet et de portefeuille de projet (« Planview ») ;
- coaching en gestion de projet ainsi que coordination et tenue de formations dans le domaine ;
- gestion d'une base de connaissances et de « best practices » afin de capitaliser sur les expériences.

Les responsables du *e-Government* de l'administration luxembourgeoise sont associés au travail du CSA, notamment par rapport à la mise en place de portails et de guichets unique. Pour dénouer les entraves administratives touchant du domaine de la gouvernance électronique, le CSA peut recourir aux compétences du CTIE.

Le Luxembourg participe activement aux travaux de l'OCDE en matière de *e-Government*, notamment à travers le réseau de responsables *e-Government* de haut niveau sous la houlette du Comité de l'OCDE pour la Gouvernance Publique.

Encadré 1.2. Services du CTIE

Le CTIE offre notamment les services suivants :

- évaluation des demandes de projets quant à leur conformité avec le PDGE, à leur cohérence générale, à leur priorité et à leur pertinence ;
- suivi de l'avancement des projets en matière de budget, de planification temporelle et de qualité ;
- *reporting* centralisé de l'avancement des projets et du portefeuille des projets ;
- conseil, formation et assistance en matière de gestion de projet ;
- conseil et assistance en matière de gestion des processus métiers (*Business process Management* et *reengineering*) ;
- assistance à la maîtrise d'ouvrage pour les projets des ministères et administrations ;
- assurance de la qualité des projets via la vérification de leur conformité aux standards et critères de qualité définis pour l'ensemble de l'État.

Role dans la gouvernance réglementaire

L'utilisation des TIC pour une gouvernance réglementaire efficace se développe, mais de façon relativement restreinte par rapport à certains autres pays de l'UE, du moins pour certains domaines. Notamment, le Luxembourg n'a pas encore développé d'application pour la dématérialisation de la chaîne d'élaboration des normes, qui se fait toujours par voie « papier ». L'usage des TIC est moins développé pour les consultations publiques que dans les autres pays de l'UE. Dans le cadre de la simplification administrative les progrès sont plus conséquents (voir le chapitre 5). Pour les sites Internet et les guichets uniques, l'effort porte non seulement sur les données à disposition de l'utilisateur mais aussi sur l'interactivité (démarches en ligne). De manière plus générale, certains autres pays ont, avec un certain succès, utilisé le levier de l'administration électronique pour faire évoluer la culture et les mentalités au sein de leur l'administration, une évolution qui conforte les efforts entrepris pour implanter les nouvelles techniques de gestion réglementaire.

Notes

1. www.mcm.public.lu/fr/admin/brochure/index.html.
2. *Entfesselungsplang fir Betriber*, p.73.

Chapitre 2

Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire

La gestion réglementaire doit trouver sa place dans l'architecture institutionnelle d'un pays et être soutenue par les différentes institutions impliquées dans sa définition et mise en œuvre. Le centre de l'exécutif est généralement le point d'ancrage des politiques de gouvernance réglementaire, mais le cadre institutionnel de ces politiques va bien au-delà. Le parlement, l'autorité judiciaire, les agences ou autorités de régulation, les administrations locales, tout comme les structures internationales (en particulier l'Union européenne pour ce qui concerne ce projet) jouent un rôle critique dans le développement, la mise en œuvre et l'application des réglementations.

Les projets de loi préparés par les gouvernements deviennent rarement des lois sans avoir été modifiés par des amendements parlementaires, et dans certains pays les parlementaires eux-mêmes peuvent être à l'initiative de nouveaux textes de lois. Les organes de l'autorité judiciaire jouent dans certains pays la fonction de gardien de la constitution. L'autorité judiciaire est généralement chargée de veiller à ce que l'exécutif agisse dans les limites de son autorité. Elle peut aussi jouer un rôle important à travers leur interprétation des normes et en faisant appliquer la loi en tranchant les litiges. Les autorités de régulation et les administrations locales peuvent exercer différents types de responsabilités en matière de réglementations. Elles peuvent dans certains cas produire des textes d'application, des notes d'orientation sur la réglementation, disposer de pouvoirs d'interprétation des textes, être chargées d'assurer leur mise en application et influencer le développement plus général des politiques et du cadre réglementaire. Quel doit être le rôle de chacun de ces acteurs, en tenant compte de la responsabilité, faisabilité et de l'équilibre entre les différentes institutions ? Quelle doit être la structure institutionnelle pour assurer une supervision effective des politiques de gouvernance réglementaire ?

Les précédents examens nationaux de l'OCDE sur la politique de la réglementation montrent que le contexte institutionnel dans lequel s'insère une gestion efficace de la réglementation est complexe et souvent très fragmenté. Les approches doivent être adaptées aux besoins, dans la mesure où le contexte institutionnel et le système juridique des pays peuvent être très particuliers, allant de systèmes adaptés à des petites populations dotées d'administrations très resserrées, dont le fonctionnement repose sur la confiance et l'absence de formalisme, jusqu'aux grands systèmes fédéraux confrontés à la nécessité de faire face à des niveaux élevés d'autonomie et de diversité des différentes entités fédérées.

La formation continue et le renforcement des capacités de l'administration, à travers des ressources adaptées, contribuent à la mise en œuvre efficace des instruments destinés à améliorer la qualité de la réglementation. Au-delà de formations spécifiques (concernant par exemple les études d'impact ou la rédaction en langage clair), la formation transmet le message aux fonctionnaires que la qualité réglementaire est une question importante, reconnue comme telle par la hiérarchie administrative et politique. Elle encourage également une appropriation des initiatives de réforme et favorise la coordination et la cohérence de la réglementation.

Évaluation et recommandations

Le renforcement du CSA au sein du gouvernement est une avancée importante, et constitue un signal fort que la gouvernance réglementaire représente une politique importante pour le gouvernement. La mise en avant d'une politique de gouvernance réglementaire s'est accompagnée d'un renforcement du CSA. L'action du CSA est maintenant rendue plus visible, puisque la structure a été récemment placée près du ministère d'État, au centre du gouvernement, et son directeur siège désormais dans les réunions du Pré-Conseil, pour un contrôle *ex ante* du respect des principes de qualité et simplification du droit. Un changement de nom signale un champ d'action allant au-delà des entreprises.

Il convient toutefois de se poser la question : comment assurer la pérennité de cette stratégie et de ce soutien? Cela passe en partie par des efforts à fournir pour assurer l'appropriation par les différents ministères de leur contribution, et de leur faire valoir l'importance du travail pour leurs objectifs. De toute façon il ne faut pas que cela reste uniquement du ressort du ministère d'État. Un travail pédagogique soutenu s'impose auprès des parties prenantes à travers du gouvernement. Les ministères n'ont pas tout le même niveau de compréhension de ce que l'on entend par gouvernance réglementaire. Les performances des différents ministères sont contrastées, certains ayant intégré une meilleure appréciation des enjeux ainsi qu'une meilleure gestion interne des outils. Dans certains domaines clés, notamment par rapport aux études d'impact, les réticences restent globalement très fortes.

Le CSA avec sa plénière constituent une structure avec un potentiel fort. Il est important d'avoir une structure qui soit capable de coordination et de soutien pour les ministères, et qui soit également capable d'avoir une vision pour l'avenir. Il conviendrait de faire le point de manière plus précise sur les missions – qui se renforcent mutuellement – du CSA et du Service Central de Législation. L'association du CSA à une « plénière » des organisations d'entrepreneurs constitue un point d'ancrage par rapport au monde extérieur et des réalités du « vécu » de la réglementation très positive. Toutefois, au cours des interviews il a été suggéré que la composition de la plénière pourrait être élargie, afin d'assimiler les organisations des consommateurs, les syndicats, et les autres groupes représentant la société civile, pour en faire des membres à part entière, sinon en tant qu'observateurs.

Recommandation 2.1. Confirmer le rôle du CSA en tant que chef de file de la politique de gouvernance réglementaire tout en clarifiant le rôle de ses proches associés, notamment le Service Central de Législation. Revoir la composition de la plénière pour évoluer vers une représentation plus large des parties prenantes de la société civile.

La coordination interministérielle constitue un élément fondamental pour le succès de la stratégie. Le commentaire du CSA vaut d'être repris : la simplification administrative ne doit pas être considérée comme l'apanage d'un seul service horizontal ou d'un seul fonctionnaire, mais être la préoccupation de tous les fonctionnaires et de tous les services publics. La simplification administrative est une responsabilité que les différents ministères doivent se partager. Afin de mettre sur pied et surtout d'appliquer une politique de simplification cohérente les administrations doivent collaborer et se concerter. Chaque administration doit prendre en charge les procédures qui relèvent de son département. Les mécanismes qui ont déjà été mis sur pied – réseaux de correspondants, comités de coordination – doivent être utilisés de manière systématique, pour assurer un meilleur flux

d'information et pour éviter les cloisonnements entre administrations. Certains pays de l'UE ont nommé, avec succès, un ministre et/ou haut fonctionnaire dans chaque ministère qui est responsable du suivi, du soutien politique et pour rendre des comptes des avancées.

Recommandation 2.2. Continuer avec les structures en place pour assurer la coordination inter ministérielle. Veiller à ce que les représentants dans ces structures soient des fonctionnaires à un niveau assez élevé pour renforcer les messages auprès de leurs collègues. Étudier la possibilité de nommer un ministre et/ou haut fonctionnaire responsable dans chaque ministère pour en assurer la visibilité et le soutien politique.

Le Parlement semble motivé pour venir en appui à une bonne gestion des lois et de la réglementation. Un intérêt croissant des parlements pour la gouvernance réglementaire se fait remarquer dans plusieurs autres pays de l'UE depuis quelque temps. Au Luxembourg, le rapport entre l'exécutif et la législature semble assez proche, ce qui peut être attribué en partie à la petite taille du pays, mais qui a été récemment renforcé par l'attribution au parlement d'un plus grand rôle concernant la négociation des directives de l'UE. Il serait opportun d'encourager cette évolution au Luxembourg, par exemple avec la remise au parlement des études d'impact. Il a été proposé qu'une fiche d'impact devrait obligatoirement être établie et ceci au stade de l'avant-projet de loi/règlement. La réalisation de la fiche d'impact est un outil essentiel de toute politique visant à améliorer la qualité de la réglementation. Cette fiche d'impact resterait annexée au projet de texte et l'accompagnerait au cours de toute la procédure jusqu'à son adoption. Cette démarche renforcerait le lien avec le parlement.

Recommandation 2.3. Revoir les arrangements qui permettent à l'exécutif et le parlement de se partager les informations essentielles pour encourager le parlement dans son intérêt pour la gouvernance réglementaire.

Les ressources et compétences à la disposition de la gouvernance réglementaire sont modestes. Les ressources à la disposition directe de la gouvernance réglementaire sont modestes et ont sans doute besoin d'être renforcés, même compte tenu de la petite taille du pays, afin de dégager des progrès plus rapides et de se mettre à la hauteur des ambitions déclarées en matière de gouvernance réglementaire. Plusieurs intervenants ont souligné auprès de l'équipe de l'OCDE l'importance de se pencher sur ce problème. Il est clair que les ministères ont besoin, par exemple, de soutien plus fort pour les aider avec les études d'impact. La taille de l'administration, assez réduite, constitue aussi un problème pour une transposition dans les délais du droit européen. Mais il semble qu'il n'est pas seulement question de ressources, mais aussi (et peut-être encore plus) d'une pénurie de juristes formés, doublé d'un manque d'autres formations au sein de l'administration, notamment des économistes. Il faut donc considérer comment la formation universitaire peut se relier à l'administration, pour permettre aux spécialistes de rester au Luxembourg, de s'intéresser à la fonction publique, et pour doter les fonctionnaires de connaissances spécifiques, par exemple en légistique ou en méthodologie de quantification.

Recommandation 2.4. Élaborer, avec le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, une politique de renforcement des ressources et formations pour assurer un soutien efficace à la mise en œuvre des différents outils de gouvernance réglementaire, dont la légistique et les études d'impact.

Le Luxembourg a besoin, de manière plus générale, de poursuivre les réformes de l'administration publique, sans lesquelles l'évolution de la gouvernance réglementaire risque de stagner. Par exemple l'instauration d'un système de performance par objectifs mesurables pourrait également venir en aide à la gouvernance réglementaire, en faisant de la gouvernance réglementaire une partie de l'évaluation de la performance des fonctionnaires, comme il commence à se faire dans certains autres pays de l'UE. Selon le Conseil Économique et Social, il serait également important, dans le cadre de la modernisation de l'administration, d'effectuer un redéploiement des effectifs en fonction de la demande et des nouvelles missions.

Présentation d'ensemble

Cadre de la gouvernance publique au Luxembourg

Le cadre de la gouvernance publique au Luxembourg se caractérise par les éléments suivants :

- **Administration de petite taille.** Conformément à la petite taille du pays (le plus petit des pays examinés sous ce projet), le Luxembourg dispose d'une administration à moyens modestes. Cela facilite la circulation d'informations, avec les fonctionnaires ainsi que les politiques faciles d'accès pour les citoyens, et un certain pragmatisme concernant le développement des politiques publiques. Il y a aussi une ouverture vers l'extérieur, marqué par une certaine volonté de s'imprégner des expériences positives des autres pays de l'UE. Toutefois, les dossiers qui ne présentent pas d'économies d'échelle, notamment les obligations européennes, constituent un poids relativement important par rapport aux capacités de gestion. De plus, la structure de l'administration (19 ministères) et une tradition bien ancrée d'autonomie des ministères peut constituer un frein à la circulation d'informations en interne.
- **Structure infranationale relativement simple.** Il n'existe que deux niveaux de gouvernement au Luxembourg- le gouvernement central et les communes. Les communes sont toutefois souvent de petite taille, ce qui a conduit à une réflexion sur une réforme territoriale qui cherche à repenser l'ensemble de l'organisation territoriale en partant du constat que cette petite taille nuit à la prestation de services de qualité au citoyen. Les avancées en la matière ont été jusqu'à présent limitées (voir le chapitre 8).
- **Stabilité du système politique.** Le système politique, quoique systématiquement basé sur des gouvernements de coalition, est très stable. Le parti des Chrétiens-Démocrates en fait partie depuis 1919 (sauf pour la période 1974-79), la plupart du temps en tant que partenaire majeur à un seul deuxième parti.

Évolutions du cadre de la gouvernance publique

Deux éléments sont à retenir. Le premier concerne la Constitution. La Chambre des Députés est en train d'analyser au sein de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle une refonte générale de la Constitution pour la rendre plus cohérente et pour l'adapter aux nécessités dues à la transformation de la vie politique et socioéconomique. Par ailleurs, la révision constitutionnelle de l'article 114 de la Constitution du 19 décembre 2003 a introduit la possibilité pour la population de demander

le déclenchement de la procédure pour l'organisation d'un référendum sur une révision constitutionnelle envisagée (initiative populaire – procédure selon la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national) si vingt-cinq mille électeurs le demandent (sur un total de +/- 220 000 électeurs). La révision constitutionnelle de l'article 34 du 12 mars 2009 (abolition du devoir du Grand-Duc de sanctionner les lois) a déclenché une première fois cette procédure, un Comité de cinq électeurs étant constitué à cette fin. Or, la collecte des signatures n'a pas abouti au quorum nécessaire pour l'organisation d'un référendum, seulement 796 électeurs ayant appuyé l'initiative en question.

Une réforme administrative d'envergure est aussi en cours, pilotée par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. Le gouvernement a annoncé qu'il continuera, au cours de la période 2009-14, à moderniser l'appareil de l'État par un ensemble de réformes concernant le statut et les carrières de ses agents, le fonctionnement des administrations et les procédures administratives. Ces réformes s'effectueront dans « le souci de la qualité, de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique. Elles tiendront compte du principe que la responsabilité et l'engagement du fonctionnaire doivent avoir une répercussion sur l'évolution de sa carrière. » Il est envisagé, notamment, de faire évoluer une gestion des administrations par objectifs en tant qu'instrument de pilotage dans le domaine de la gestion du personnel et de l'organisation, faisant le lien entre les objectifs stratégiques et mesurables, aux objectifs de travail des fonctionnaires pour prendre en compte lors des appréciations annuelles. Par ailleurs, une évaluation régulière de la qualité des services publics sera mise en place, en y associant citoyens-usagers (le fil conducteur étant de mettre l'utilisateur au centre). Les administrations se doteront de chartes d'accueil pour les services publics (en fonction de l'importance des contacts avec le public). Enfin, le développement d'une approche fondée sur la notion de « métier » qui tient compte des missions exercées par les agents publics sera étudié. La toile de fond pour ces réformes, d'après ce qu'a pu entendre l'équipe de l'OCDE, est une administration assez traditionnelle et dans une certaine mesure ancrée dans ses traditions. Il faudra sans doute persévérer dans ce chemin pour obtenir les résultats escomptés.

Une partie importante de ces réformes porte sur l'administration électronique (voir le chapitre 1).

Cadre institutionnel d'élaboration des politiques publiques et des normes

Le Grand-Duché de Luxembourg est une démocratie représentative, sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, avec une Constitution promulguée en 1868. Suite à une modification de la Constitution en date du 12 mars 2009, le Grand-Duc ne sanctionne plus les lois, mais se limite à les promulguer. Cette mesure renforce le fonctionnement démocratique des institutions de l'État par le fait que le Grand-Duc, politiquement irresponsable et placé en dehors du débat politique, n'a plus besoin de manifester son consentement (sanction) à une loi adoptée par une majorité au Parlement élu au suffrage universel¹.

Encadré 2.1. Cadre institutionnel d'élaboration des politiques et des normes au Luxembourg

La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg a été promulguée le 17 octobre 1868. Le système constitutionnel mis en place en 1868 ressemble de près au système de la Constitution belge de 1831. De nombreuses révisions constitutionnelles sont intervenues depuis sa promulgation, la dernière datant du 18 février 2003. L'actuelle Constitution correspond cependant toujours dans une large mesure au texte promulgué en 1868.

Le pouvoir exécutif

Le Grand-Duc

Le Grand-Duc est le « chef de l'État, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale » (article 33 de la Constitution). Ses pouvoirs lui sont dévolus par succession dynastique. Il forme avec le gouvernement et ses membres responsables l'organe constitutif du pouvoir exécutif. L'irresponsabilité politique du Grand-Duc est complète et implique la responsabilité des ministres. En effet, toute mesure prise par le Grand-Duc dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels doit être contresignée par un membre du gouvernement qui en assume l'entière responsabilité. En outre, tout acte qui acquiert la signature du Grand-Duc doit au préalable avoir été soumis à la délibération du Conseil de gouvernement.

Le gouvernement

Le Gouvernement se compose d'un président, portant le titre de Premier ministre, et de plusieurs membres ayant le titre de ministre. En tant que ministre d'État, le Premier ministre est chargé par le Grand-Duc d'organiser le Gouvernement, d'en assurer la présidence, d'en coordonner la politique générale ainsi que de veiller à la coordination entre les départements ministériels.

Chaque ministre a la direction d'au moins un département ministériel (il en existe actuellement 19). Le secrétaire d'État a généralement la direction d'un ou de plusieurs départements ministériels, en tout ou en partie, par délégation de compétence qui lui est donnée avec l'accord du Grand-Duc par le ministre du département ministériel auquel il est affecté.

La responsabilité ministérielle est inséparable de l'irresponsabilité du Grand-Duc. Pour qu'un acte du Grand-Duc puisse sortir ses effets, il faut qu'il soit contresigné par un membre du Gouvernement qui en assume l'entière responsabilité.

Les ministres sont responsables des actes dont ils sont eux-mêmes les auteurs, soit individuellement, soit collectivement. La responsabilité de toute mesure prise en Conseil de Gouvernement incombe à tous les membres du Gouvernement qui ont concouru à cette mesure. Toutefois, le ministre qui a fait constater son vote dissident au procès-verbal de la séance du Conseil de Gouvernement est dégagé de sa responsabilité.

Les fonctionnaires ne démissionnent que rarement avec un changement de gouvernement.

Le pouvoir législatif

La Chambre des Députés

Le système parlementaire luxembourgeois est unicaméral. La Chambre des Députés est composée de 60 députés élus pour cinq ans au suffrage universel pur et simple et à la proportionnelle. Elle a pour principale fonction de voter les projets de loi. Les membres de la Chambre possèdent également le droit d'initiative parlementaire qui s'exerce par la présentation de propositions de loi, mais qui demeure modérément utilisé. Ses séances se tiennent en public. La Chambre ne peut pas prendre de résolutions que lorsque la majorité de ses membres est réunie.

Le Gouvernement, dans son ensemble, et les ministres, individuellement, sont politiquement responsables de leurs actes devant la Chambre des Députés. Si la Chambre des Députés désapprouve la politique d'un ou de plusieurs ministres ou du Gouvernement entier, elle exprime son désaccord, soit par un vote négatif au sujet d'un ordre du jour déterminé proposé par le Gouvernement, soit par le rejet d'un projet de loi présenté par les ministres. En refusant de voter le budget annuel, la Chambre peut mettre le Gouvernement qu'elle désapprouve dans l'impossibilité pratique de gérer les affaires publiques. La sanction de la responsabilité politique des ministres consiste en l'obligation de cesser leurs fonctions lorsque la Chambre leur refuse sa confiance (motion de censure). Il est d'usage que les

ministres démissionnent au premier vote hostile de la Chambre.

Le Conseil d'État

Le Conseil d'État est composé de 21 conseillers, dont 11 juristes. Les conseillers d'État sont formellement nommés et démissionnés par le Grand-Duc, suivant les propositions faites alternativement par le gouvernement, la Chambre des Députés et le Conseil d'État. Les membres du Conseil d'État exercent leur activité de conseiller d'État en plus de leur activité principale (par exemple, professeur, juriste, chef d'entreprise).

Dans le système unicaméral luxembourgeois, le Conseil d'État exerce l'influence modératrice d'une seconde assemblée législative. Il est obligatoirement appelé à émettre son avis sur l'ensemble de la législation, c'est-à-dire sur tous les projets et propositions de loi présentés à la Chambre, et ce préalablement au vote des députés. Par ailleurs, le Conseil d'État peut dispenser la Chambre des Députés du second vote constitutionnel d'un projet de loi.

L'organisation judiciaire

Le Luxembourg est un pays de droit français écrit. Il y a au Luxembourg une Cour constitutionnelle, ainsi que deux ordres de juridictions : celles relevant de l'ordre judiciaire et celles relevant de l'ordre administratif. Les cours et tribunaux sont chargés par la Constitution d'exercer le pouvoir judiciaire et de n'appliquer les arrêtés et règlements généraux et locaux que pour autant qu'ils soient conformes aux lois. La Cour constitutionnelle quant elle est habilitée à statuer, à titre préjudiciel, sur la conformité des lois à la Constitution.

La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est composée de neuf membres. Elle statue sur la conformité des lois avec la Constitution, à l'exception de celles qui portent approbation des traités. Elle exerce un contrôle abstrait a posteriori et est saisie par voie préjudicielle. Aucun recours n'est possible contre la décision de la Cour. Elle ne peut annuler une loi, mais peut la déclarer non conforme à la Constitution avec effet *erga omnes*.

Juridictions de l'ordre judiciaire

Les tribunaux d'arrondissement siègent en matière civile et commerciale. Il existe deux arrondissements judiciaires. Ils sont organisés en chambre correctionnelle et chambre criminelle pour les affaires pénales. Les affaires civiles et commerciales de moindre importance relèvent de la compétence des justices de paix (trois dans le pays).

La Cour supérieure de justice comprend une Cour de cassation, constituée d'une chambre où siègent cinq magistrats et une Cour d'appel, subdivisée en neuf chambres où siègent 35 conseillers. La Cour de cassation est compétente pour connaître des arrêts rendus par la Cour d'appel ainsi que des jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux d'arrondissement et par les juges de paix. Le pourvoi en cassation ne constitue pas une troisième voie de recours, mais n'est prévu que pour contravention à la loi, pour excès de pouvoir ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. La Cour d'appel connaît des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux d'arrondissement.

Les membres du Parquet (magistrats du ministère public) sont dirigés par le procureur général d'État auprès des cours et tribunaux et exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre de la Justice.

Juridictions de l'ordre administratif

La Constitution attribue la connaissance du contentieux administratif et du contentieux fiscal aux juridictions administratives, sauf exceptions prévues par la loi. Le Tribunal administratif statue en première instance sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. Elle statue en appel, notamment sur les recours dirigés contre les décisions d'autres juridictions administratives ayant statué sur des recours en réformation, ou assume l'arbitrage des conflits qui opposent le gouvernement et la Cour des comptes.

La Cour des comptes

La Cour des comptes, indépendante, a été instituée en 1999 en vue d'assurer le contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État. Les résultats du contrôle de la Cour des comptes font annuellement l'objet du rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'État. Par ailleurs, la Cour peut présenter soit à la demande de la Chambre des Députés, soit de sa propre initiative des rapports spéciaux sur des domaines spécifiques de gestion financière.

Le médiateur

L'institution d'un médiateur public ou *ombudsman* a été mise en place le 1er mai 2004. Le médiateur, rattaché à la Chambre des Députés, est une instance indépendante qui ne reçoit d'instructions d'aucune autorité. Il ne dépend ni de l'administration ni du gouvernement. Nommé pour une durée de 8 ans non renouvelable, il est désigné par la Chambre des Députés à la majorité simple. Le médiateur a pour mission de recevoir les réclamations de personnes physiques et morales, formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'État et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'État et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

Le Conseil économique et social

Le Conseil économique et social (CES) a été institué en 1966 comme organe consultatif permanent du gouvernement, ou faire face à l'époque aux problèmes de l'industrie sidérurgique et de la restructuration du paysage économique que cela impliquait. Il est chargé d'étudier les problèmes économiques, financiers et sociaux touchant soit plusieurs secteurs économiques, soit l'ensemble de l'économie nationale. Il peut être saisi par le gouvernement ou agir de sa propre initiative. Le Conseil représente « les forces vives » de la Nation.

Le CES se compose de représentants des entreprises, des professions libérales, de l'agriculture-viticulture, des représentants du salariat des secteurs privés et publics et des membres directement nommés par le gouvernement. Il dispose d'une présidence tournante assumée par un représentant respectivement du patronat, du salariat ou du gouvernement.

Les autorités administratives indépendantes

Il existe de nombreux organismes de réglementation, dont les exemples suivants: Commission de surveillance du secteur financier, Commissariat aux Assurances, Commission Nationale de la Protection des Données, Institut Luxembourgeois de Régulation, Institut Luxembourgeois de la Normalisation, de l'Accréditation, de la Sécurité et qualité des produits et services, Commission des Médias, Organisme pour la Sécurité et la Qualité de la Chaîne alimentaire, Asta, Division de l'Inspection Sanitaire, Commissariat aux affaires maritimes, et Banque centrale du Luxembourg. Certains de ces organismes comme la Commission de surveillance du secteur financier et le Commissariat aux Assurances disposent d'un pouvoir réglementaire propre et peuvent édicter des normes. Tous sont habilités à édicter des règlements généraux, promulguent des recommandations, sont responsables de la mise en application des normes relevant de leur secteur, tranchent sur les demandes de licences ou d'agrément, et disposent de pouvoirs de sanction individuelle. De manière générale ils rendent leurs comptes à un ministère de tutelle et/ou le parlement.

L'organisation territoriale

Le Luxembourg ne connaît qu'un seul niveau administratif inférieur au pouvoir central : les communes. Le pays est subdivisé en 116 communes.

Principales évolutions institutionnelles en matière de gouvernance réglementaire

En 2004, le gouvernement Luxembourgeois a établi une entité dédiée à la simplification administrative, le Comité national pour la simplification administrative (CNSAE) en faveur des entreprises. D'abord rattaché au ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le CNSAE est passé sous le contrôle du ministère d'État et renommé Comité à la simplification administrative (CSA) en juillet 2009. Ce changement marque la volonté du

gouvernement de lui donner une autorité de dimension transversale et d'élargir son rôle au-delà du champ des entreprises. Il permet de rassembler l'ensemble des questions de qualité réglementaire dans le même ministère, au plus près du centre du gouvernement. Avant 2009, ces questions étaient en effet traitées par différentes structures en fonction du sujet (simplification administrative pour les entreprises, administration électronique, codification, réforme administrative). Elles sont maintenant placées sous l'autorité du même ministre, et relèvent toutes des attributions du ministère d'État. Le modèle institutionnel luxembourgeois est toutefois axé sur un réseau, associant une unité centrale « légère », composée par le CSA et le SCL, avec un réseau d'administrations ministérielles.

Tableau 2.1. Capacités institutionnelles pour mieux légiférer : étapes principales

2003	Loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.
2004	Suite à une décision gouvernementale d'accorder une priorité à la simplification des formalités administratives, mise en place en date du 16 décembre 2004 du Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), rattaché au ministère des Classes moyennes, du tourisme et du logement, en étroite collaboration avec le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur.
2005	Mise en place du Comité de coordination pour la modernisation de l'État (CCME), auprès du ministre de la fonction publique et de la réforme administrative.
2006	Instauration du Comité de coordination de la simplification (CCS), chargé d'émettre des avis sur les avant-projets de loi ou règlements grand-ducaux créant des charges supplémentaires pour les entreprises.
2007	Mise en place d'une « task force autorisation » chargée de faire au gouvernement des propositions de suppression et de simplification des régimes d'autorisation existants ainsi que sur l'introduction du principe de l'accord implicite en cas de silence de l'administration.
2009	Le CNSAE, renommé Comité à la simplification administrative (CSA), est placé sous l'autorité du ministère d'État.

Les principaux acteurs des politiques de gouvernance réglementaire

Le chef de file en matière de gouvernance réglementaire est le ministère d'État, auquel est rattaché le CSA depuis 2009, et qui comprend également le Service Central de Législation. D'autres ministères, notamment le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, jouent un rôle connexe plus ou moins important. Le Conseil d'État, de par son rôle consultatif auprès du gouvernement, sa vérification de la qualité juridique des projets de normes, et son rôle *de facto* de seconde chambre de réflexion, est aussi un acteur d'envergure. D'autres instances à noter sont la Cour des Comptes et le Conseil Économique et Social.

Pouvoir exécutif

Le ministère d'État

Le ministère d'État (services du Premier ministre) est le principal ministère intervenant dans le développement de la gouvernance réglementaire. Trois de ses services jouent un rôle essentiel: le Comité à la simplification administrative (CSA), le Secrétariat général du gouvernement, et le Service central de législation. Ils sont en pratique étroitement liés dans le travail quotidien.

- Le Comité à la simplification administrative (CSA). Ce comité est directement responsable de l'avancement de la politique de gouvernance réglementaire, ou « simplification administrative ».
- Le Service central de législation (SCL). En matière de procédure législative et réglementaire, le Service assume le suivi administratif des relations et la coordination des travaux entre le Gouvernement, la Chambre des Députés et le Conseil d'État. Le Service assure l'édition du Mémorial – Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg et la codification systématique de la législation par le biais de la publication de codes et de recueils de législation. Il a, en outre, été chargé de la réalisation et de la gestion du site Internet «*Legilux.lu*», portail juridique du Gouvernement luxembourgeois. Le Directeur du SCL participe à la séance plénière du CSA.
- Le Secrétariat général du gouvernement. C'est un point de passage clé dans le processus de production réglementaire, en tant que « porte d'entrée » au Conseil de gouvernement. Depuis 2004, il a entrepris de systématiser les processus pour soumettre un dossier au Conseil de gouvernement (chapitre 4). Il gère également le planning des réformes de la législation.

Encadré 2.2. Le Comité à la simplification administrative (CSA)

Une première forme du CSA fut établi en 2004 (Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), rattaché au ministère des Classes moyennes, du tourisme et du logement). Renommé Comité à la simplification administrative (CSA) en 2009, il est placé sous l'autorité du ministère d'État.

Composition

Le CSA s'articule autour d'une « plénière » et des groupes de travail, dont le travail est validé par la plénière. La plénière est la « plaque tournante » du CSA, chargée de faire évoluer la stratégie de la simplification administrative en faveur des entreprises, and du suivi des travaux. Elle se compose de représentants des ministères et administrations concernées ainsi que de représentants de l'ABBL, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Confédération luxembourgeoise du Commerce, de la Fédération des Artisans, de la Fedil (Fédération des Industriels Luxembourgeois), de l'Horesca (organisation patronale du secteur de la restauration et de l'hôtellerie) et de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL).

La présidente exécutive du CSA coordonne et assure le lien entre la plénière, les travaux des groupes de travail, les travaux des groupes de travail ad-hoc et le Conseil de Gouvernement. Les parties prenantes y sont informées des points importants de la simplification administrative en faveur des entreprises. La plénière valide le travail des groupes de travaux².

Le CSA est animé par un secrétariat de 2 fonctionnaires et un assistant. La présidente exécutive du CSA coordonne et assure le lien entre la plénière du CSA, les travaux des groupes de travail, et le Conseil de Gouvernement qui est régulièrement informé sur le travail du CSA, ainsi que le parlement (« Commission de la Fonction Publique et de la Simplification Administrative ») à sa demande. Elle est membre à part entière du Pré conseil qui vérifie les projets de loi à l'intention du Conseil de gouvernement.

Mission

La mission de base du CSA consiste à promouvoir et coordonner les actions de simplification à travers l'administration. Cette mission toutefois est en train de prendre une définition plus large, avec le développement d'une politique d'études d'impact *ex ante*, et un élargissement de son champ de travail pour englober les besoins des citoyens. Un renforcement de sa structure dans ce sens est envisagé, avec une évolution anticipée vers un rôle de Guichet à la Simplification Administrative, pour tester les procédures et formalités administratives et faire des propositions de réformes de textes réglementaires.

Les autres ministères

Le ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative est également en charge de la formation des fonctionnaires et du développement de l'administration électronique. Le ministère des Affaires étrangères coordonne la négociation et la transposition des directives européennes (réalisées par chaque ministère dans son domaine de compétence). Le ministère des Classes moyennes³, auquel le CSA était rattaché initialement reste un acteur majeur pour la simplification administrative en faveur des entreprises. Le ministère de l'Intérieur est l'autorité de tutelle à l'égard des communes. Le ministère de la Justice est responsable de la bonne cohérence des grands codes, mais sinon, n'est pas directement impliqué. Enfin, il est à noter que le ministère des Finances est consulté lorsqu'un projet de réglementation est susceptible d'avoir un impact budgétaire.

Coordination de la gouvernance réglementaire

Le Luxembourg est un petit pays et ne s'est donc pas de manière systématique doté de structures formelles (comités interministériels) pour le développement de ses politiques publiques. La coordination se fait généralement de façon informelle. Toutefois l'autonomie des ministères peut présenter un frein à cette coordination. Quelques comités ont été constitués, ainsi que de plates-formes d'accord et de concertations interministérielles dans certains domaines stratégiques, comme l'urbanisme et l'environnement, et des réseaux de correspondants.

Pour ce qui est de la gouvernance réglementaire, le CSA a mis en place un réseau de correspondants à la simplification administrative en faveur des entreprises par ministère ou administration. Ces correspondants coordonnent les travaux initiés par le CSA dans leur administration. Ils constituent un élément important du dispositif pour promouvoir la qualité réglementaire. Jusqu'à présent les initiatives en la matière sont venues du centre du gouvernement et l'intérêt des ministères est resté assez limité. Les entretiens de l'équipe de l'OCDE laissent voir que de manière générale, l'acculturation des ministères reste un « work in progress ».

Un Comité de Coordination Simplification (CCS) a également été mis en place pour examiner les fiches d'évaluation d'impact, regroupant des fonctionnaires du ministère d'État, du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, du ministère des Classes moyennes et du Tourisme, et du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur.

Par ailleurs, la coordination de la négociation des directives européennes et le suivi de leur transposition est assurée par le ministère des Affaires étrangères qui préside le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE) (voir chapitre 7).

Le Parlement et la gouvernance réglementaire

La Chambre des Députés n'a pas joué un rôle particulier dans le développement des politiques de qualité réglementaire au Luxembourg. Elle est bien sûr un acteur clé du processus de production réglementaire, par le biais des amendements qu'elle discute et adopte lors de l'examen des projets de loi du gouvernement. Elle dispose, à l'instar de la plupart des parlements de l'UE, du droit d'initier des nouveaux textes de lois (bien que les propositions de loi sont peu fréquentes et aboutissent rarement).

On peut toutefois noter un renforcement récent important du parlement dans le processus de négociation des textes communautaires à travers la mise en place de mécanismes d'information systématique de la Chambre des Députés par le gouvernement lors de la publication de nouveaux projets de textes par la Commission européenne (voir

chapitre 7). La Commission des Classes Moyennes et du Tourisme veille à ce que les projets de lois respectent le principe « think small first ». Enfin, la présidente exécutive du CSA rapporte à la Commission de la Fonction Publique et de la Simplification Administrative sur les travaux en cours, à la demande de cette dernière. Un entretien avec l'équipe de l'OCDE a fait entrevoir une certaine « montée en puissance » du parlement. Par ailleurs, la Chambre des Députés est en train de travailler sur la mise en place d'une plateforme informatique, ouverte aux chambres professionnelles et le cas échéant aussi à l'exécutif.

Le Conseil d'État⁴

Le Conseil d'État, organe consultatif du Gouvernement, doit obligatoirement être entendu en son avis pour tous les projets de loi et projets de règlements grand-ducaux au moment de leur dépôt à la Chambre des Députés, après leur adoption par le Conseil de gouvernement⁵. L'avis du Conseil d'État est donné sous forme d'un rapport motivé contenant des conclusions et, le cas échéant, un contre-projet. Le Conseil d'État s'exprime à la fois quant au fond (opportunité politique) et quant à la forme des projets et même quant à l'opportunité d'une mesure législative. Il exerce en outre une importante fonction en examinant a priori la conformité des textes lui soumis avec les normes supérieures nationales et internationales. Dans le contexte d'un parlement unicaméral, il joue le rôle d'une seconde chambre de réflexion non élue. En effet, en règle générale, la Chambre ne peut procéder au vote définitif d'un projet de loi avant que l'avis du Conseil d'État ne lui ait été communiqué. Le Conseil d'État dispose de la capacité de suspendre le vote d'un texte pendant trois mois en refusant la dispense du second vote par la Chambre des Députés (voir Chapitre 4). Les appréciations auprès de l'équipe de l'OCDE sur son rôle étaient contrastées, certains critiquant son incontestable influence politique (en tant qu'institution non élue) de par sa capacité de bloquer la procédure législative (pas de délais spécifiques pour la remise de son opinion), d'autres pointant son rôle essentiel pour assurer la qualité juridique.

L'idée que le Conseil d'État puisse juger de l'opportunité politique de projets et propositions de loi n'est cependant pas partagée par tout le monde, l'article 2 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État se bornant à indiquer que « S'il estime un projet ou une proposition de loi contraire à la Constitution, aux conventions et traités internationaux, ainsi qu'aux principes généraux du droit, le Conseil d'État en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure ».

Ressources et formation

Effectifs

Conformément à la taille du pays, les ressources humaines mises directement à la disposition de la politique de gouvernance réglementaire sont très modestes (équipe de trois pour soutenir le travail du CSA). Pour l'administration en général, il est à noter que les compétences des fonctionnaires relèvent souvent du juridique alors que les besoins pour une gouvernance réglementaire efficace sont aussi des capacités économiques. En ce qui concerne les juristes, il a été évoqué une pénurie de juristes formés à un niveau adéquat. L'administration fait donc appel à des experts venus de l'extérieur (par exemple professeurs d'université) qui peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration des normes et la simplification législative.

On peut noter que le Conseil d'État est également touché par des problèmes d'effectifs, avec un secrétariat à moyens très réduits, des membres à mi-temps qui sont paraît-il de plus en plus pris dans leurs fonctions d'origine, et un « travail à la chaîne » pour assumer la charge d'une production normative en hausse et souvent de qualité indifférente.

Formation

La formation initiale des fonctionnaires des carrières moyenne et supérieure prévoit des cours obligatoires en légistique et en procédure législative et réglementaire. Une intégration de la thématique de la meilleure réglementation dans ces cours est prévue.

Le Comité à la simplification administrative, en partenariat avec le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, propose des formations continues sur la meilleure réglementation et sur la mise en application de la fiche d'évaluation d'impact. Il est prévu d'intégrer ces cours dans la formation initiale des fonctionnaires. Des informations concernant la meilleure réglementation, telles que par exemple un fil conducteur sur la fiche d'évaluation d'impact, sont en outre disponibles aux auteurs de textes législatifs et réglementaires sur le site Internet www.simplification.lu⁶.

Notes

1. Cf. Exposé des motifs du Projet de révision de l'art.34 de la Constitution (document parlementaire 5967/00).
2. cf. Comité à la Simplification Administrative : *Entfesselungsplang fir Betriber*, p.28.
3. Nom dérivé du terme allemand « Mittelstand » signifiant le secteur des entreprises de taille moyenne.
4. Jusqu'au 1.1.1997 le Conseil d'État agissait également en tant que tribunal administratif. Cette fonction est aujourd'hui assurée par un tribunal administratif à part entière (voir chapitre 6).
5. Le Conseil d'État dispose donc « d'un pouvoir redoutable en ce qu'il est le maître des priorités ».
6. En révision en date du 26 octobre 2009.

Chapitre 3

La transparence par la consultation publique et la communication

La transparence est l'un des principaux piliers d'une bonne réglementation ; elle préserve la confiance dans l'environnement juridique, rend la réglementation plus sûre et accessible, aide à la préserver de l'influence des intérêts particuliers, et ainsi de la rendre favorable à la concurrence, aux échanges et à l'investissement. Elle inclut diverses mesures, parmi lesquelles des processus normalisés pour élaborer ou modifier la réglementation, la consultation des parties intéressées, la communication et la rédaction en langage clair, la publication des textes, la codification afin de la rendre accessible, le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration et l'existence de procédures de recours efficaces. La transparence peut s'appuyer sur une combinaison de processus formels et informels. Des techniques telles que les dates communes de commencement peuvent faciliter l'assimilation des obligations réglementaires par les entreprises. L'administration électronique joue aussi un rôle de plus en plus important pour promouvoir la transparence, notamment en matière de consultation et de communication.

Ce chapitre examine deux principales composantes de la transparence : la consultation publique et l'accès au droit (communication des normes). D'autres aspects de la transparence sont considérés dans d'autres chapitres du rapport¹.

Évaluation et recommandations

Consultation publique lors de l'élaboration des normes

Le Luxembourg dispose d'une tradition de recherche de consensus adaptée au pays et qui fonctionne bien de manière générale. La culture de consultation publique est bien ancrée. Elle commence tôt dans le processus d'élaboration des normes, et s'appuie sur des procédures tant bien formelles qu'informelles. Par exemple, la mise en place de groupes *ad hoc* pour la préparation d'un projet se fait souvent, avec le support d'experts venus de l'extérieur ainsi que des éléments de la société civile. Par rapport aux autres pays examinés, l'équipe de l'OCDE n'a pas entendu beaucoup de témoignages défavorables concernant la consultation. Les entretiens n'ont toutefois pas fait apparaître la pratique de la recherche du consensus de manière évidente.

L'administration est facile d'accès, mais la participation active des citoyens au développement d'un projet reste relativement en retrait par rapport à la participation des entreprises. L'équipe de l'OCDE a pu constater une prise de conscience de la part de certaines parties de l'administration, qu'il faut renforcer la culture et les dispositifs permettant de recueillir la perspective du grand public. En contre partie, il n'était pas

toujours clair comment il fallait s’y prendre. L’équipe a entendu que les citoyens sont plus engagés *ex post* que dans l’étape *ex ante* de l’élaboration d’un projet, mais que « la société civile est plus active et intéressée qu’elle ne l’était il y a dix ans ».

Le Luxembourg a besoin d’élargir sa conception de consultation pour que celle-ci puisse assumer plusieurs formes adaptées selon le cas. La consultation publique peut en effet revêtir des formes diverses – une palette comprenant des structures permanentes, groupes de travail, l’organisation de débats publics, avec pour soutien technique l’usage de l’Internet, les médias etc. Le déploiement des TIC s’avère particulièrement utile pour renforcer la participation de la société civile et du grand public, assurant également une transparence qui renforce les fondations démocratiques d’un pays.

Recommandation 3.1. Développer de manière ciblée et ponctuelle (dans un premier temps) l’usage de l’Internet pour certaines consultations afin de mieux prendre en compte la perspective des citoyens, et pour acquérir une expérience sur le terrain, en s’appuyant sur les efforts menés par d’autres pays tels que le Portugal ou encore la Finlande. Établir un portail électronique pour ces consultations.

Le Luxembourg manque une référence de la consultation pour venir en aide aux ministères. Un nombre croissant de pays de l’UE ont instauré des procédures, des guides et une pédagogie de la consultation publique à la disposition des ministères, pour en accroître l’efficacité.

Recommandation 3.2. Établir un guide des procédures de consultation. Partager les expériences entre ministères, pour dégager les bonnes pratiques, et les processus les plus utiles.

Accès au droit

Le Luxembourg s’est doté d’un ensemble très complet de répertoires et de données permettant un accès au droit bien conçu. Ces structures constituent un excellent point de départ et reprennent les bonnes pratiques qui se sont instaurées dans la plupart des pays de l’UE. Cependant, afin que l’accès au droit soit vraiment à la portée de tous et que le droit soit bien lisible, le travail de consolidation et de codification (repris dans le chapitre 5) est crucial.

Présentation d’ensemble

Consultation publique

La consultation publique au Luxembourg s’appuie sur une culture administrative de recherche du consensus. Elle est largement reconnue comme nécessaire pour assurer la qualité et la mise en œuvre effective des textes. La plupart des projets de réforme font l’objet de larges consultations, formelles et informelles, pour faire apparaître un consensus. Du fait de la taille du pays, il est possible de rassembler facilement les différents acteurs et parties prenantes autour d’un projet actuel.

Lors de l’élaboration du texte d’un avant-projet de loi, le ministère initiateur peut consulter informellement des experts externes à l’administration, des entreprises ou d’autres organismes consultatifs publics ou privés. Cela peut donner lieu à la création de groupes *ad hoc*. Cette consultation informelle en amont du processus est très largement pratiquée et beaucoup d’interlocuteurs ont souligné qu’il existe une tradition ancrée de consultation au

Luxembourg. Dans la pratique, la consultation concerne surtout les entreprises et dans une certaine mesure les organisations non gouvernementales, telles que les syndicats.

Le citoyen est plus informé que consulté, ce qui est en partie compensé par la facilité d'accès aux administrations (« le citoyen peut réagir, et réagit »), et la rapide circulation des informations². Certains interlocuteurs ont remarqué l'intervention de plus en plus active de la société civile. D'autres ont remarqué qu'il serait utile à ce stade, voire nécessaire, de renforcer les liens avec les citoyens de manière plus concrète en amont d'une décision.

La consultation *ad hoc* en amont du projet se double d'une consultation plus formalisée une fois que l'avant-projet a été approuvé par le Conseil de gouvernement. L'avant-projet passe alors au stade de projet de loi et entre dans la procédure législative. Au cours de cette procédure, le gouvernement doit obligatoirement consulter le Conseil d'État (voir chapitre 4) et les différentes chambres professionnelles (Chambre de commerce et Chambre des métiers). L'avis d'une chambre professionnelle doit être demandé pour tout projet de loi (initiative du gouvernement) concernant principalement la profession qui rentre dans ses compétences. Quant aux amendements gouvernementaux relatifs aux projets de loi pour lesquels leur avis a déjà été demandé, ils sont transmis aux chambres professionnelles si l'initiateur du projet de loi juge utile de connaître leur avis sur les amendements proposés. Les chambres professionnelles ont également le droit de faire des propositions au gouvernement, que ce dernier doit examiner et transmettre à la Chambre des Députés, lorsque leur objet rentre dans leurs attributions. Le gouvernement peut aussi décider de consulter le Conseil économique et social, l'organe tripartite permanent du dialogue social et de la concertation socioprofessionnelle (encadré 3.1). Là encore, ces consultations privilégient surtout les entreprises à travers leurs représentants.

Encadré 3.1. Le Conseil Économique et Social

Le Conseil économique et social, institué par la loi modifiée du 21 mars 1966, est l'institution consultative permanente du Gouvernement en matière d'orientation économique et sociale du pays. Il représente l'organe de réflexion tripartite central et permanent du dialogue social et de la concertation socioprofessionnelle au plan national. Le CES se compose de 39 membres effectifs et d'autant de suppléants répartis en 3 groupes : 18 représentants patronaux nommés par le Gouvernement en Conseil sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives (13 représentants des entreprises, 3 représentants de l'agriculture et de la viticulture, 2 représentants des professions libérales) ; 18 représentants salariaux nommés par le Gouvernement en Conseil sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives sur le plan national (14 représentants des salariés du secteur privé, 4 représentants des fonctionnaires ou employés du secteur public) ; 3 représentants nommés directement par le Gouvernement en Conseil jouissant d'une compétence reconnue en matière économique, sociale et financière. En règle générale, les membres du troisième groupe sont des hauts fonctionnaires, experts dans les domaines de l'économie, des finances et de la sécurité sociale. Le mandat est d'une durée de quatre ans et est renouvelable.

Le ministre initiateur du projet de loi peut demander des avis à des organismes consultatifs spécifiques publics ou privés s'il le juge utile pour l'analyse du projet de loi auprès du Conseil d'État et de la Chambre des Députés. Au même titre, les commissions en charge de l'analyse d'un projet de loi au Conseil d'État et à la Chambre des Députés peuvent s'assurer le concours d'experts. Ainsi, la Commission spéciale de la Chambre des Députés dite « anti-crise » avait invité fin 2008/début 2009 des experts et représentants des secteurs économiques, financiers et sociaux en vue de dresser un rapport contenant des propositions permettant au gouvernement de contrer la crise économique et financière internationale.

Suivant l'article 22 (7) du règlement de la Chambre des Députés, sur demande d'une commission, la Conférence des Présidents peut autoriser l'organisation par une commission d'auditions publiques. Ces auditions publiques portent sur des législations d'une importance particulière et peuvent le cas échéant être retransmises en direct par la chaîne télévisée de la Chambre des Députés.

L'usage des TIC se résume de manière générale à la publication sur sites Internets divers des projets de lois et de règlements, ainsi (ce qui est tout aussi important pour la transparence) des avis émis par les divers organismes consultés dans le cadre du processus formel. Ainsi, les projets de lois et de règlements grand-ducaux peuvent être consultés sur le site Internet de la Chambre des Députés dès leur dépôt, de même que les avis des chambres professionnelles, des commissions parlementaires et du Conseil d'État. Le Comité Économique et Social (CES) publie également ses avis sur son site Internet. De même, les arrêts de la Cour administrative, de la Cour de Cassation et de la Cour constitutionnelle peuvent être consultés sur Internet³. Les avis du Conseil d'État (www.ce.lu), de la Chambre de Commerce (www.cc.lu), de la Chambre des Métiers (www.cdm.lu), de la Chambre des Salariés (www.csl.lu), de la Chambre de l'Agriculture (www.lwk.lu), de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (www.chfep.lu) et les travaux parlementaires à la Chambre des Députés (www.chd.lu) sont rendus publics et consultables par les citoyens sur papier ou sur Internet.

Accès au droit

Publication du droit

L'article 112 de la Constitution énonce : «Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi». Les actes législatifs et réglementaires sont obligatoires quatre jours après leur insertion au Mémorial, Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à moins qu'ils n'aient fixé un délai plus court ou plus long. Le Mémorial est aussi disponible sur *Légilux*, le portail juridique du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, géré par le Service central de législation. Le Mémorial comprend trois recueils distincts : le recueil de législation ou Mémorial A (actes législatifs et réglementaires), le recueil administratif ou Mémorial B (actes administratifs individuels, circulaires et avis) ; le recueil des sociétés et associations ou Mémorial C (contenant les publications relatives aux sociétés et associations prévues par la loi).

Le Service central de législation publie un répertoire de la législation qui donne accès à l'ensemble du droit positif en vigueur. Ce répertoire, dont la première édition a été publiée en 1996 sous le nom de « Relevé général de la législation », a été restructuré en 2009. Le nouveau « Répertoire analytique du droit luxembourgeois » (RADL) rassemble l'ensemble de la législation et de la réglementation, en les structurant par matières et mots-clés (alors que la précédent répertoire ventilait les textes par département ministériel ou administration). Le RADL est également disponible sur *Légilux* où la mise à jour se fait quotidiennement. Le Service central de législation publie aussi un Annuaire officiel d'administration qui contient les attributions des différents départements et services, les noms et fonctions de leur personnel.

Les données du Mémorial A (actes législatifs et réglementaires) disponibles sur *Légilux* sont complétées par divers codes. Il s'agit des codes lois ou des codes compilation (voir chapitre 5) ainsi que de recueils de législation qui regroupent autour d'un thème défini, les textes coordonnés, assortis d'un choix de jurisprudence. Dans les domaines d'activité des entreprises, ont été par exemple publiés des recueils sur le commerce électronique (2004),

les marchés publics (2004) ou le secteur financier (2008). *Légilux* contient aussi des Guides pratiques de la législation, par exemple sur la procédure administrative non contentieuse et sur la procédure législative et réglementaire (voir chapitre 4).

Légilux comprend enfin des ouvrages dédiés à la traduction, dans une langue étrangère, de textes de la législation ou de la réglementation luxembourgeoises, pour lesquels existe un intérêt d'un certain nombre de personnes ne pratiquant pas ou peu la langue des publications officielles du Grand-Duché ou encore de professionnels du domaine concerné. Dans cette optique a paru le livret intitulé « Loi concernant les sociétés commerciales / *Law concerning commercial companies* – 2003 ».

Finalement, le Répertoire analytique du Droit Luxembourgeois (RADL), édité par le Service Central de Législation, paru en 2009, présente un état exhaustif du droit positif actuellement en vigueur (à jour au 31 décembre 2008) au Luxembourg. Le RADL est consultable sur le site www.Legilux.lu et un renvoi électronique direct aux textes y consultables permet un accès rapide à tous les textes législatifs et réglementaires applicables au Luxembourg.

La Chambre des Députés publie également la législation et les documents parlementaires sur son site Internet (www.chd.lu). Depuis janvier 2010, après leur signature, les procès-verbaux des réunions des commissions sont publics et publiés sur le site Internet de la Chambre des Députés. Cette publicité ne vaut toutefois pas pour les procès-verbaux des réunions du Bureau, de la Conférence des Présidents, de la Commission de Contrôle parlementaire du Service de Renseignement de l'État et ceux ayant trait à des visites de délégations internationales. En d'autres mots, le citoyen peut donc suivre l'évolution du projet de loi jusqu'à la publication de la loi au Mémorial.

Accès aux documents administratifs

Le droit d'accès du citoyen à l'information publique ne fait pas l'objet d'une réglementation générale à l'heure actuelle. Le programme gouvernemental 2009-14 prévoit l'adoption d'une loi sur le droit général d'accès aux documents administratifs, inspirée des principes retenus par les législations des pays voisins et des recommandations du Conseil de l'Europe. Les principes et règles sont en revanche fixés sur l'accès des citoyens à leur dossier administratif. La loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, consacre notamment le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif. Le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'état et des communes consacre le droit de tout administré à la communication intégrale du dossier relatif à sa situation administrative, ainsi que des éléments d'information sur lesquels l'administration s'est basée ou entend se baser pour arrêter une décision administrative susceptible de porter atteinte à ses droits et intérêts.

Notes

1. Procédures d'élaboration des normes (chapitre 5), codification (chapitre 6), voies de recours (chapitre 7).
2. La consultation formelle et directe des citoyens selon les règles de la démocratie directe (cf. exemple suisse) n'est faite que dans des cas très rares où le Gouvernement et la Chambre des Députés décident par le biais d'une loi de consulter la population sur une question d'intérêt général par voie de référendum (cf. Loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004).
3. www.justice.public.lu/fr/index.html.

Chapitre 4

Élaboration des réglementations

Des procédures d'élaboration de la réglementation, bien établies et appliquées de manière systématique, accroissent la transparence du système réglementaire et la qualité des décisions. Cela inclut les instruments de programmation normative (qui donnent une visibilité sur les projets en cours ou futurs), la gestion même du processus d'élaboration des normes et les instruments de contrôle de leur qualité (dont la formation et l'aide à la rédaction juridique, la rédaction en langage simple, la supervision du processus).

L'étude d'impact *ex ante* est l'un des instruments de gestion réglementaire les plus importants dont disposent les pouvoirs publics. Elle a pour but d'aider les décideurs à faire les choix les plus efficaces en matière réglementaire (incluant celui de ne pas recourir à une nouvelle norme), en analysant la situation sur des données factuelles pour identifier la meilleure option, évaluer les avantages et inconvénients qu'elle implique si différents objectifs sont poursuivis. Le coût de la réglementation ne doit pas être supérieur aux avantages qu'elle apporte et des solutions alternatives doivent également être examinées. Toutefois, on constate souvent une réticence à l'utilisation de l'étude d'impact, ou une application qui laisse à désirer. Les raisons sont diverses. Les pouvoirs publics peuvent considérer qu'elle se substitue à la décision politique (alors que l'étude d'impact est un instrument qui permet à ce que le choix politique soit soutenu par une bonne réglementation, dans le cas où cette mise en œuvre nécessite une réglementation). Une autre raison est que l'étude d'impact peut imposer des obligations supplémentaires aux responsables déjà soumis à de fortes contraintes. Il n'existe pas de solution simple à ces problèmes. Toutefois, l'expérience pratique, vue à travers les pays membres de l'OCDE, montre qu'une interface solide et cohérente, dotée de ressources adaptées, permet à l'étude d'impact de trouver une place adaptée et opportune dans le processus de l'élaboration des politiques et de la réglementation, et contribue à améliorer la qualité des évaluations.

L'étude d'impact doit intégrer les procédures de consultation publique. Les processus d'analyse ont ou doivent avoir un lien étroit avec les processus de consultation généraux menés lors de l'élaboration des nouvelles réglementations. Il peut également exister un lien important avec la mesure des charges administratives (l'application du modèle du coût standard peut ainsi contribuer à l'analyse coûts-avantages).

La disponibilité d'un large éventail de mécanismes, au-delà de la réglementation directionnelle traditionnelle (« command and control »), permet de choisir l'approche la plus efficace pour atteindre un objectif politique donné. L'expérience montre qu'il faut une démarche très active pour surmonter l'inertie et l'aversion au risque souvent propres aux administrations. La première réaction à un problème est encore souvent de réglementer. Le large éventail des solutions alternatives à la réglementation inclut les accords volontaires, la normalisation, l'évaluation de conformité, l'autorégulation dans des secteurs comme la gouvernance d'entreprise, les marchés financiers ou des services professionnels. En même temps il faut veiller, si on opte pour une solution de type incitatif comme l'autorégulation, à assurer la qualité de la réglementation.

La gestion du risque est une question de plus en plus débattue en matière de gestion réglementaire. La réglementation est un instrument fondamental de gestion des risques présents dans la société et l'économie ; elle peut réduire les effets et la sévérité des crises. Quelques pays ont commencé à étudier la manière dont le processus d'élaboration des normes peut mieux prendre en compte l'évaluation et la gestion des risques.

Évaluation et recommandations

Processus d'élaboration des normes

Il existe un déficit d'informations et de processus systématisés sur les projets en amont du processus de production normative. La consultation interne est un élément essentiel pour une évolution cohérente du cadre législatif. Dans une grande partie de l'UE, cette consultation est obligatoire et formalisée. Ceci étant, le plus utile est de combiner formel et informel en amont. Une consultation interne efficace repose souvent sur l'existence de comités interministériels pour la prise en charge de politiques publiques spécifiques (*ad hoc* ou permanents), et l'emploi des TIC en assurent l'efficacité (sous forme de portail interne au gouvernement par exemple). Il y a eu une nette amélioration au cours des dernières années pour mettre en place des processus plus systématisés dans la production normative, mais la mise en œuvre dans la pratique apparaît toujours très décentralisée. Le Luxembourg a notamment besoin de mettre en place une application pour la production des textes normatifs qui aille du ministère initiateur jusqu'au Mémorial à travers les différents intervenants (pour l'instant, la procédure circule sur papier).

Recommandation 4.1. Renforcer la coopération entre ministères en amont. Publier le programme gouvernemental et ses évolutions, notamment les projets de loi (et projets de règlement importants) pour en accroître la visibilité et permettre aux parties prenantes d'en prendre conscience et de faire connaître leur avis, le cas échéant. Examiner les possibilités de systèmes électroniques pour un partage de données plus efficace entre les ministères et avec le parlement. Faire évoluer les outils en ligne. Confirmer qui sera le chef de file pour la mise en œuvre de ces dispositifs.

Il est à noter à ce sujet que tous les projets de loi et toutes les propositions de loi sont publiés sous forme de « documents parlementaires », consultables sur papier et sur le site Internet de la Chambre des Députés (www.chd.lu), y inclus les éventuels amendements, l'avis du Conseil d'État, le rapport de la commission compétente, les avis des chambres professionnelles.

La qualité du contrôle juridique a également besoin d'attention. La qualité du contrôle juridique n'est pas assurée en amont et les ressources en place actuellement ne sont pas à la hauteur de ce qui est nécessaire. Comme l'a remarqué un des intervenants auprès de l'équipe de l'OCDE : « Ce n'est pas une catastrophe, mais on peut mieux faire ». La qualité juridique repose surtout sur le travail du Conseil d'État, qui n'intervient que très tard dans la procédure.

Recommandation 4.2. Revoir le processus afin que le contrôle juridique débute le plus que possible en amont de la procédure. Revoir les structures et les capacités en place pour assurer un contrôle de qualité, soit par l'établissement d'un pôle de juristes au sein du gouvernement (prenant l'exemple du Royaume Uni), soit par un partenariat renforcé du CSA ou du SCL en amont du processus d'élaboration des normes, y compris par un renforcement de leurs ressources.

Les délais pour l'avis du Conseil d'État, étape indispensable préalable pour donner suite à un projet normatif, ne sont pas fixés. Dans la pratique, les délais de réponse sont variables et en fonction des textes. Cela peut conduire à un blocage du processus législatif (les délais pouvant atteindre deux ou trois ans dans quelques cas). Beaucoup d'intervenants se sont exprimés à ce sujet, pour souligner la nécessité d'une réforme.

Recommandation 4.3. Établir un délai de réponse pour les avis du Conseil d'État.

Études d'impact ex ante

Les études d'impact ex ante sont un maillon faible du mieux légiférer que le CSA est en cours de renforcer. Il convient tout de même de souligner les progrès. La fiche d'impact (intégrée) existe et elle est remplie plus ou moins, la culture s'établit très progressivement. Mais il reste du chemin à faire.

Les éléments clés à renforcer pour une meilleure performance à l'appui de décisions politiques bien ancrées commencent par une forte communication politique de son importance. Dans un premier temps, il faut mettre en évidence la volonté politique de soutien de la procédure, sans quoi les parties prenantes au sein de l'administration ne bougeront pas. Certains autres pays de l'UE tels que la Finlande ont trouvé utile d'avancer par le biais d'une forte communication dans le programme gouvernemental que ce processus est jugé essentiel. Pour renforcer le message, il s'avérerait utile de faire le lien entre la simplification des charges administratives et les études d'impact, la réduction des charges étant déjà perçue comme importante. Une décision du conseil de gouvernement à l'appui pourrait être diffusée en parallèle. Dans le cadre luxembourgeois, faudrait-il aussi une loi pour rendre les études d'impact obligatoires (comme l'ont fait la France et l'Espagne.)

Recommandation 4.4. Identifier les moyens de renforcer la communication sur l'importance des études d'impact pour agir en amont de la production normative et pour éviter un nettoyage ex post. Examiner les possibilités pour rendre les études obligatoires de manière incontournable.

Les requis sur la fiche d'impact ont besoin d'être renforcés. Les fiches d'impact doivent tenir compte du « cycle de réglementation », à savoir la planification du processus, la mise en œuvre, et l'évaluation. Certains éléments bien précis de ce processus, qui sont repris ci-après, ont fait leurs preuves dans d'autres pays de l'UE et méritent d'être renforcés au Luxembourg.

Le renforcement du cadre et des sanctions institutionnelles en amont est essentiel. La qualité des études d'impact doit être prise en charge par un organe capable d'assurer que la qualité des études ne laisse rien à désirer avant qu'elles ne soient présentées au conseil du gouvernement. Cela pourrait être soit le CSA ou le SCL, ou une fusion d'éléments des deux

entités. De toute façon il faut que la structure soit capable, de par sa position centrale et son accès aux processus d'élaboration de politiques et de normes, d'intervenir de manière décisive et opportune, en tant que « gatekeeper », c'est-à-dire d'avoir la possibilité de refuser une étude inadéquate et d'insister sur une évaluation adéquate avant qu'un projet puisse être présenté au conseil de gouvernement. Pour le Luxembourg il n'est probablement ni nécessaire ni utile d'envisager la création d'une nouvelle instance. Néanmoins, il sera nécessaire d'envisager un renforcement des ressources humaines à la disposition de ce travail. Ce rôle doit être clairement distingué du processus de vérification des procédures générales d'élaboration des normes, qui vise surtout à ce que les procédures formelles ont été dument observées, et n'est concernée que marginalement par la substance et la rigueur des études. Cette tâche est à part entière.

Recommandation 4.5. Revoir les dispositifs institutionnels pour assurer des études d'impact de qualité et les renforcer.

Les ministères ont besoin de supports renforcés afin de pouvoir mener des études d'impact de qualité. Comme dans la plupart des autres pays de l'UE, les ministères sont responsables de la mise en œuvre des études d'impact, ce qui facilite leur appropriation par ces derniers. Pour que le résultat soit à la hauteur des attentes, il est essentiel qu'on puisse leur proposer des formations adéquates. L'instauration de cours spécifiques permet également de renforcer le réseau de fonctionnaires, de former des liens entre les différents ministères, et de partager les expériences. Le CSA propose déjà des cours, et il serait intéressant de faire la comparaison avec ce qui est offert par d'autres pays de petite taille. Par exemple l'Irlande propose des cours réguliers et très structurés qui ont été très bien accueillis, avec un nombre toujours croissant de fonctionnaires. La formation doit être accompagnée par un guide d'élaboration des études pour venir en aide aux ministères. Ce guide peut faire partie du guide pratique de la procédure législative et réglementaire, mais qu'il le soit ou non, il est important que les consignes, appuyées par des exemples concrets, soient clairement identifiables et, pour aider à l'appropriation du processus par les ministères et des fonctionnaires « qui n'en voient pas le sens », cadrées par une explication claire de la logique et de l'intérêt des études pour une meilleure gouvernance politique et réglementaire.

Recommandation 4.6. Revoir les cours proposés pour un éventuel renforcement, confirmer que les cours seront intégrés dans la formation obligatoire, et assurer la participation du plus grand nombre de fonctionnaires. En faire une partie du guide général lors de sa refonte.

Le remaniement récent de la fiche d'impact vise à corriger certains défauts de la fiche précédente, il faut poursuivre le chemin. La fiche d'impact actuelle a été remaniée en avril 2010. Ce changement a eu lieu après la mission de l'OCDE, et n'a donc pas pu faire l'objet d'une évaluation. Le CSA a instauré une évaluation chiffrée des charges administratives en utilisant le Modèle des Coûts Standard, mais il faudrait envisager d'aller plus loin. On peut s'interroger sur l'absence de l'environnement et du développement durable dans les domaines couverts par la fiche.

Recommandation 4.7. Continuer une réflexion sur l'évolution de la fiche d'impact. Revoir l'équilibre du champ de la fiche pour intégrer tous les domaines importants à une prise de décision (par exemple environnement). Revoir la question de méthodologie pour faire ressortir clairement la nécessité d'un chiffrage, si possible, ou du moins une bonne évaluation qualitative de tous les coûts/bénéfices d'un projet.

Les étapes du processus ont également besoin d'être revues. Un bon ciblage s'impose. Il faut trouver l'équilibre dans la définition du champ d'application du dispositif et la proportionnalité de l'effort, et veiller à ne pas trop alourdir le processus.

Le dispositif ne comprend pas d'obligations de consultation des parties prenantes externes, ni une obligation de publication. Pour que les études d'impact soient une véritable aide à la décision, un processus de consultation publique s'impose, pour recueillir les éléments nécessaires à une bonne prise de décision. La note explicative actuelle souligne l'importance de la consultation des parties prenantes qui figure en premier lieu sur la fiche. La diffusion et la publication des études renforcerait le message aux parties prenantes que c'est un processus qui est pris au sérieux, tout en informant les instances qui font partie de la chaîne de production normative – notamment le Conseil d'État et la Chambre des Députés – de leur contenu. Ces derniers n'ont pas actuellement accès aux études.

Recommandation 4.8. Instaurer une obligation de consultation publique et de publication des études d'impact.

Enfin, l'évaluation du dispositif est essentielle pour assurer son efficacité. L'évaluation régulière du dispositif est essentielle pour assurer non seulement que les études sont bien réalisées, mais qu'elles constituent des outils de qualité d'aide à la décision, et qu'elles apportent le support souhaité pour une rédaction optimale des normes. Les évaluations doivent être prévues de façon systématique. La Cour des Comptes serait peut-être prête à proposer ses services.

Recommandation 4.9. Évaluer régulièrement le dispositif d'études d'impact, et rendre les évaluations publiques. Cela pourrait s'inscrire dans les rapports publics du CSA sur les avancées de la simplification.

Alternatives à la réglementation

Il serait utile de renforcer le message que les alternatives à la réglementation, et la prise en compte du risque sont à revoir de manière systématique avant qu'il ne soit trop tard dans le processus de décision. Plusieurs intervenants ont insisté sur la nécessité de mieux prendre en compte le danger d'une surproduction de réglementation. L'option « réglementation zéro » semble toutefois ne pas être évaluée très systématiquement, ni la prise en compte du risque dans le processus d'élaboration des normes qui pourrait également aider à freiner la surproduction. Il n'est pas suffisant de mentionner les alternatives dans la fiche, il faut maintenir la pression.

Présentation d'ensemble

Contexte général

Hierarchie des normes au Luxembourg

Les normes au Luxembourg comprennent des lois (dont l'initiative peut être gouvernementale ou parlementaire) et des textes réglementaires (uniquement d'initiative gouvernementale).

Encadré 4.1. La structure des normes au Luxembourg

La constitution

La première constitution luxembourgeoise a été rédigée en 1841, deux ans après l'indépendance du Luxembourg en 1839. La constitution actuelle du Luxembourg date du 17 octobre 1868. Son texte a connu plusieurs révisions depuis lors.

Textes législatifs

La loi se définit comme la norme votée par la Chambre des Députés puis promulguée par le Grand-Duc. L'initiative d'une loi peut émaner de la Chambre des Députés ou du gouvernement. La loi du 12 mars 2009 a révisé la constitution en supprimant de la procédure législative le volet de la sanction des lois par le Grand-Duc suivant laquelle le Grand-Duc marquait son accord aux textes législatifs adoptés par le Parlement.

Textes réglementaires

Règlement grand-ducal. La constitution confère au Grand-Duc le pouvoir général de prendre les règlements nécessaires à l'exécution des lois et des traités. La seule condition de validité formelle des règlements grand-ducaux énoncée par la constitution est l'exigence d'un contreseing ministériel. La Constitution est cependant complétée par d'autres textes. En particulier l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 sur l'organisation du gouvernement prévoit que toute mesure soumise au Grand-Duc doit faire l'objet d'une délibération au sein du Conseil des ministres. L'inobservation de cette règle entraînera l'annulation du règlement.

Règlement ministériel. Les membres du gouvernement peuvent prendre des mesures de mise en application de dispositions législatives ou de règlements grand-ducaux, à condition toutefois qu'elles n'élargissent pas le champ d'application de la base sur laquelle elles sont arrêtées, par exemple en introduisant des obligations ou des sanctions supplémentaires.

Règlement d'établissements publics. La loi peut accorder à des établissements publics (par exemple CSSF, Commissariat aux Assurances) le pouvoir de prendre des règlements à caractère normatif dans la limite de leur spécialité. La loi peut soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité.

Arrêté. Les arrêtés concernent des décisions individuelles, arrêtées en Conseil de gouvernement (arrêté grand-ducal) ou par un ministre (arrêté ministériel).

Évolution de la production normative

Le Luxembourg ne semble pas souffrir d'inflation normative conséquente (c'est un problème majeur pour certains autres pays de l'UE). Plusieurs intervenants ont suggéré à l'équipe de l'OCDE que le Luxembourg n'est pas un grand producteur de normes, à l'inverse de l'UE, dont la production pèse de façon significative sur le pays et ses capacités de gestion de cette production. Le problème que certains intervenants ont évoqué est plutôt d'une difficulté majeure à élaborer ou transposer – le cas échéant – des textes de loi clairs, lisibles et accessibles (voir chapitre 5), ce qui renvoie certes en partie à une surproduction

mais également aux effectifs disponibles pour assurer une bonne maîtrise de l'élaboration des textes (voir chapitre 2).

Tableau 4.1. Production de textes législatifs et réglementaires nouveaux, 2000-08

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lois	75	91	96	119	118	110	118	96	97
transposant une ou plusieurs directives communautaires	12	8	11	8		16	23	25	21
Règlements grand-ducaux	292	269	233	266	257	229	275	278	301
transposant une ou plusieurs directives communautaires	120	37	42	93		83	59	61	45
Règlements du gouvernement en Conseil	2	6	3	1	3	6	2	2	4
Règlements ministériels	28	31	29	27	39	260	384	311	18
Arrêtés grand-ducaux	14	12	11	11	30	9	2	21	18

Note : les lois approuvant des conventions internationales sont comptabilisées dans le nombre total de lois (6 en 2008).

Source : Ministère d'État, Département aux relations avec le Parlement, Service central de législation, *Rapport d'activité 2008*, mars 2009.

Le développement des normes

Programmation normative

Suite aux élections de juin 2009, le gouvernement (comme il se fait à la suite de toutes les élections générales) a fixé un calendrier pour la mise en œuvre des réformes inscrites dans le programme gouvernemental 2009-14. Au début de la législature, un calendrier des réformes est établi pour la première moitié de la législature. Le Secrétariat général du Conseil de gouvernement fait le point sur l'avancée de ce calendrier deux fois par an. Le Service central de législation met à jour chaque semaine un relevé des projets de loi, destiné à assurer le suivi des projets introduits dans la procédure législative. Ces deux documents (calendrier des réformes et relevé des projets de loi) sont des documents internes au gouvernement et ne sont pas publiés. Il n'existe donc pas, comme dans certains autres pays de l'UE, une face « publique » à cette programmation. L'équipe de l'OCDE a également relevé que la coordination en amont de projets entre les ministères ne fonctionne souvent pas de manière très efficace.

Les procédures d'élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires

Les avant-projets de loi sont élaborés par les différents départements ministériels et transmis au Premier ministre. L'avant projet est ainsi communiqué au Secrétaire général du gouvernement assisté par un groupe de travail de hauts fonctionnaires, dénommé « Pré-Conseil ». Les avant-projets sont circulés auprès des différents départements ministériels, dans un délai de d'une semaine jours avant la réunion hebdomadaire du Conseil de gouvernement. Cette circulation se fait sous format papier (les départements ministériels doivent ainsi transmettre 50 exemplaires des avant-projets), l'administration luxembourgeoise ne disposant pas d'une application permettant de dématérialiser la chaîne d'élaboration des textes normatifs. Après approbation par le gouvernement, réuni en Conseil, le département ministériel qui est l'auteur du projet de loi le transmet, si une urgence a été retenue, à la Chambre des Députés et au Conseil d'État, tout comme les amendements apportés aux projets initiaux. Suivant la procédure ordinaire l'avis du Conseil

d'État devrait en revanche être disponible au moment du dépôt du projet de loi auprès de la Chambre. D'autres organes consultatifs peuvent intervenir dans la phase de préparation de l'avant-projet, selon les dispositions de la loi, tels que les chambres professionnelles et le Conseil économique et social.

Il existe un guide pratique de la procédure législative et réglementaire. Une refonte de ce guide est en voie d'élaboration.

Depuis 2004, le Secrétariat général du gouvernement a cherché à systématiser les processus d'élaboration des textes. Le texte de l'avant-projet de loi doit ainsi être accompagné d'un ensemble de documents et en cas de dossier incomplet, le Secrétariat général du Conseil de gouvernement ne le met pas à l'ordre du jour du Conseil de gouvernement. Ces documents sont les suivants :

- exposé des motifs ;
- commentaire des articles ;
- avis du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative pour tous les projets portant organisation ou réorganisation des cadres du personnel d'une administration ;
- avis des organismes consultatifs si nécessaires (chambres professionnelles, Conseil économique et social) ;
- fiche d'évaluation d'impact en matière du « Mieux légiférer » et de l'Égalité des chances entre femmes et hommes ;
- fiche financière sur l'impact budgétaire prévisible (auquel cas l'avant-projet est soumis pour avis au ministre du Trésor ;
- une note à l'attention du Conseil de Gouvernement comportant :
 - un résumé succinct de l'objet et du contenu du dossier ;
 - une description des modifications qui sont proposées par rapport à la législation existante respectivement par rapport à une version antérieure du dossier déjà approuvée par le Conseil de Gouvernement ;
 - l'indication obligatoire si le dossier contient des aspects relevant de la compétence d'un autre département ministériel et s'il a fait, le cas échéant, l'objet d'une concertation avec le(s) département(s) concerné(s) ;
 - la liste des questions à trancher respectivement des décisions à adopter par le Conseil de Gouvernement.

Tout comme dans la procédure législative, le Conseil d'État exerce un rôle consultatif dans la procédure réglementaire normale. Son avis est requis pour tous les projets de règlement grand-ducal qui ne sont pas pris selon la procédure d'urgence. Certains règlements grand-ducaux peuvent être subordonnés par la loi à la condition de consulter la Conférence des Présidents du Parlement. L'avis des chambres professionnelles doit être demandé pour tout projet de règlement grand-ducal qui concerne leurs ressortissants respectifs. L'intervention du Conseil économique et sociale est pour sa part exceptionnelle.

Encadré 4.2. La procédure d'élaboration des normes au Luxembourg

Projets de loi (initiative gouvernementale)

- Le Grand-Duc adresse la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. Dès son approbation par le Conseil de Gouvernement, le membre du Gouvernement concerné est autorisé à démarrer la procédure législative.
- Une fois approuvé par le Conseil de Gouvernement, le Gouvernement soumet le projet à l'avis du Conseil d'État.
- A la suite, le ministère initiateur prépare un arrêté grand-ducal de dépôt l'autorisant à déposer le projet à la Chambre des Députés.
- Le ministère d'État informe le ministère initiateur de la date de la signature souveraine de l'arrêté de dépôt, de sorte que le membre du Gouvernement concerné est habilité à déposer, en séance publique entre les mains du Président de la Chambre ou par envoi au greffe.
- Avec l'impression du projet de loi comme document parlementaire, le projet devient un document public qui peut être consulté par toute personne intéressée.
- Informé de l'approbation du projet par le Conseil de Gouvernement (extrait du procès-verbal), le ministère initiateur fait parvenir à la ministre aux Relations avec le Parlement, une lettre en vue de saisir le Conseil d'État pour avis.
- Les projets de loi portant approbation d'une convention internationale n'ont pas besoin de passer par le Conseil de Gouvernement, étant donné que le ministre concerné a déjà été autorisé à signer la Convention en vertu des pleins pouvoirs attribués par le Grand-Duc.
- Le dépôt à la Chambre peut avoir lieu soit avant, soit après la saisine du Conseil d'État. Cependant, en pratique, le dépôt à la Chambre est effectué dans la majorité des cas avant la saisine du Conseil d'État et/ou l'obtention de l'avis de la Haute Corporation.
- En tout état de cause, la Chambre ne peut procéder au vote définitif sur l'ensemble du projet de loi avant que l'avis du Conseil d'État ne lui ait été communiqué.
- En pratique, les commissions parlementaires attendent d'être en possession de l'avis du Conseil d'État avant d'entamer le fond de la discussion au sujet d'un projet de loi déterminé.
- Sauf décision contraire de la commission concernée ou de la Chambre, les travaux parlementaires préparatoires en commission ne sont pas publics et le secret des délibérations peut être décidé à l'unanimité par la commission concernée.
L'avis du Conseil d'État est communiqué à la commission parlementaire saisie du projet de loi, et, sur base de cet avis, la commission arrête définitivement son rapport ou propose des amendements.
- Le rapport parlementaire final est écrit et contient, outre l'analyse des documents reçus et des délibérations de la commission, des conclusions motivées ainsi que le texte que la commission propose au vote de la Chambre.
- En tout état de cause et en règle générale, la Chambre ne peut procéder au vote définitif sur l'ensemble du projet de loi avant que l'avis du Conseil d'État ne lui ait été communiqué.
- Si la Chambre prend un vote pour le texte de loi non encore avisé, le Conseil d'État dispose, après avoir été informé sur le vote de la Chambre, d'un délai de trois mois pour émettre son avis (sur le texte de loi ou des amendements apportés au texte de loi initial).

- À moins que la Chambre n'en décide autrement, il y a au moins trois jours d'intervalle entre la présentation du rapport et l'ouverture de la discussion en séance publique.
- La Chambre fixe le jour de la discussion plénière après avoir entendu le rapport de la commission saisie.
- La Conférence des Présidents propose une séance publique pour la mise à l'ordre du jour du projet de loi dont le rapport a été adopté par la commission parlementaire en charge.
- La présentation du rapport de la commission précède immédiatement l'intervention des représentants des divers groupes politiques et des différents orateurs inscrits, le ministre compétent pour le projet prenant la parole à la fin, sauf s'il insiste pour intervenir immédiatement après le rapporteur.

Propositions de loi (initiative parlementaire)

- Chaque député a le droit de faire des propositions de loi. Le député qui veut faire une proposition de loi la signe et la dépose sur le bureau de la Chambre. La Chambre décide de la recevabilité d'une proposition de loi sur proposition de la Conférence des Présidents.
- La proposition de loi est transmise au Gouvernement qui peut rendre un avis et elle est renvoyée par la Conférence des Présidents à une commission.
- La proposition de loi figure à l'ordre du jour d'une réunion de commission et ensuite d'une séance publique dans un délai de 6 mois après le dépôt. La proposition de loi est présentée et discutée en séance publique quant à la poursuite de la procédure législative.
- Si la Chambre se prononce en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi, celle-ci est renvoyée par la Conférence des Présidents pour examen à une commission. La proposition de loi est également transmise au Conseil d'État et aux chambres professionnelles concernées pour avis.
- Si la Chambre se prononce en défaveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi, celle-ci est classée sans suites.

Ne peuvent être réintroduites au cours d'une même session les propositions que la Chambre a classées sans suites ou qu'elle n'a pas adoptées.

- Tout rapport qui sera fait sur une proposition provenant de l'initiative parlementaire et tendant à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques.
- Chaque député a le droit de retirer une proposition de loi dont il est l'auteur avant le vote sur la poursuite de la procédure législative. La Chambre est informée du retrait.
- Le retrait d'une proposition de loi après le vote sur la poursuite de la procédure législative est décidé par la Chambre sur proposition de la Conférence des Présidents.
- Une proposition de loi ne peut être retirée du rôle après le premier vote constitutionnel.
- Les projets ou propositions de loi sont renvoyés par le président de la Chambre soit à l'une des commissions permanentes.
- La commission saisie d'un projet de loi délibère et fait son rapport dans un délai rapproché, si elle ne décide pas de soumettre à l'avis (complémentaire) du Conseil d'État des amendements au projet. Le rapport est distribué aux membres de la Chambre.
- Le rapport est présenté en séance publique de la Chambre par le rapporteur de la commission. Après avoir entendu le rapport, la Chambre procède à la discussion publique qui porte sur le principe, sur l'ensemble du projet, sur les différents articles et sur les éventuels amendements.

- L'auteur de l'initiative et le rapporteur de la commission défendent leurs points de vue respectifs. Chaque membre de la Chambre peut intervenir dans la discussion.
- Au cours de celle-ci, les députés peuvent présenter des amendements. Les amendements doivent être rédigés par écrit et remis au président de la Chambre. Il faut qu'ils soient appuyés par au moins cinq députés.
- Si la Chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer les amendements au Conseil d'État ou à une commission parlementaire.

Procédure réglementaire

- Étant donné que le Grand-Duc est habilité par la Constitution à exercer le pouvoir réglementaire, les règlements grand-ducaux sont toujours d'initiative gouvernementale.
- Après avoir élaboré un avant-projet de règlement, le ministère initiateur transmet le dossier contenant toutes les pièces requises en 50 exemplaires au Premier ministre, ministre d'État, afin qu'il soit soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement.
- Dès l'approbation par le Conseil de Gouvernement, «l'avant-projet de règlement grand-ducal» devient «projet de règlement grand-ducal» et peut être introduit dans la procédure.
- A cet effet le ministre initiateur adresse une lettre à la ministre aux Relations avec le Parlement (pour le compte du Premier ministre).
- La lettre de saisine du Conseil d'État doit être accompagnée des différentes pièces constituant le dossier.
- Le Service Central de Législation transmet le dossier à la Haute Corporation pour avis et aux membres du Gouvernement concernés par l'objet du règlement pour information.
- Le Conseil d'État fait parvenir son avis au Premier ministre - Service Central de Législation qui se charge de le communiquer au ministre initiateur et aux autres membres du Gouvernement concernés.
- Suite à l'avis du Conseil d'État, le ministre initiateur modifie le cas échéant le texte du projet dans le sens des observations éventuelles de la Haute Corporation.
- L'avis d'une chambre professionnelle doit être demandé pour tout projet de règlement grand-ducal concernant principalement la profession qui rentre dans ses compétences.
- Après l'obtention de l'avis du Conseil d'État et dans l'hypothèse que les observations de la Haute Corporation n'ont pas donné lieu à des modifications majeures du texte initial du projet nécessitant un avis complémentaire du Conseil d'État, le ministre initiateur du projet peut procéder à la publication de la mesure exécutoire d'une loi.

Contrôle de la qualité juridique

Les projets de loi font l'objet d'un examen par le Service central de législation et par le Conseil d'État. Le Service central de législation (SCL) dispose de moyens limités, avec un seul juriste dans son équipe de 15 personnes (dont un seul juriste, les autres ayant des diplômes de fin d'études), si bien qu'il ne peut effectuer un contrôle approprié de qualité juridique sur l'ensemble des textes. Le SCL n'offre pas à présent d'assistance technique aux administrations ministérielles, si ce n'est que sur base volontaire et informelle, alors que la consultation du SCL en cours d'élaboration des normes pourrait apporter une aide à la légistique, pour améliorer la qualité rédactionnelle des textes. Comme cela a été noté au cours des interviews, ce type de consultation pourrait être un instrument plus efficace qu'un

avis rendu *ex post*, quand le projet de loi est déjà confectionné. Le Conseil d'État, qui n'appartient ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir législatif, intervient aussi comme un auditeur juridique externe sur la qualité des projets de loi et de règlements.

Le contrôle de la qualité juridique se trouve donc réduit par le fait qu'il intervient tard dans la chaîne de production normative, notamment celui du Conseil d'État qui est réalisé après adoption du texte par le gouvernement réuni en Conseil, mais aussi celui du Service central de législation. Le manque de temps est aussi invoqué comme obstacle à la qualité du contrôle juridique. La qualité juridique des textes repose donc très largement sur les rédacteurs des textes dans les départements ministériels. Les formations de base des nouveaux fonctionnaires incluent des sessions sur la légistique. Le soutien technique apporté aux rédacteurs se révèle toutefois limité, comme l'ont noté plusieurs intervenants lors des entretiens menés par l'équipe de l'OCDE. Les rédacteurs disposent d'un guide pratique élaboré par le Service central de législation en 2003, en collaboration avec le Conseil d'État et le secrétariat de la Chambre des Députés. Ce guide détaille les étapes de l'élaboration de nouveaux textes de loi et règlement, mais ne détaille pas les aspects techniques de rédaction des textes.

Le rôle particulier du Conseil d'État

Le rôle du Conseil d'État va au-delà de celui d'auditeur juridique et d'examen de la conformité constitutionnelle des textes qui lui sont soumis. Le Conseil d'État s'exprime à la fois quant au fond et à la forme des projets (y compris des questions de légistique et des conditions d'applications du texte), voire dans certains cas à l'opportunité du texte. Les délais de réponse sont variables en fonction des textes. Ils ne sont pas spécifiés, ce qui peut conduire à un blocage du processus législatif (dans quelques cas, les délais peuvent atteindre deux à trois ans). Une valeur particulière revient aux oppositions dites «formelles» du Conseil d'État, qui peuvent constituer l'indice d'un éventuel refus ultérieur de la dispense du second vote constitutionnel¹.

Si son avis n'est pas contraignant, le Conseil d'État dispose d'un second levier d'action important à travers la dispense du second vote par la Chambre des Députés. Aux termes de la constitution, toutes les lois sont en effet soumises à un second vote, à moins que la Chambre, avec l'accord du Conseil d'État, siégeant en séance publique n'en décide autrement (ce qui est rare). Le Conseil d'État produit une motivation, soit en séance publique, soit écrite, pour son refus de la dispense. En cas de refus de la dispense, la Chambre des Députés ne peut procéder à l'adoption définitive de loi qu'après un délai minimum de trois mois. Ce mécanisme a été conçu pour contrebalancer les pouvoirs d'un parlement unicaméral. En principe le Conseil d'État réserve son droit de veto suspensif aux projets qu'il juge non conformes avec les normes supérieures nationales et internationales ou affectés d'inconvénients juridiques graves. Par ailleurs, les avis du Conseil d'État constituent une sorte de jurisprudence qui est prise en compte par les ministères.

Études d'impact ex ante

Évolution et approche actuelle

Les premiers pas du Luxembourg en matière d'études d'impact remontent à la fin des années 1990. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, une fiche d'impact budgétaire doit être remplie chaque fois qu'un avant-projet a des implications budgétaires, qui doit renseigner sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. Tout projet auquel une telle fiche est jointe sera soumis pour avis au ministre du Trésor et du Budget. Depuis 1998, les initiateurs de textes

législatifs et réglementaires ont également l'obligation de remplir une fiche d'impact sur l'égalité des chances.

Ce dispositif fut revu et validé en janvier 2006 par l'assemblée plénière du CSA. Actuellement, une fiche d'évaluation d'impact intégrée portant sur un nombre de critères (encadré 4.3) est obligatoire et doit être transmise avec le texte législatif ou réglementaire au Conseil de gouvernement. L'objectif de la fiche, tel qu'il est décrit par le CSA « consiste à mesurer l'impact économique – c'est-à-dire essentiellement les charges administratives et financières à supporter par les destinataires – des textes législatifs et réglementaires sur les destinataires ».

La fiche d'impact actuelle a été remaniée par le CSA en avril 2010, la précédente n'ayant pas eu les effets escomptés. Lors de la mission de l'OCDE en novembre 2009, (à l'époque où la précédente fiche était toujours en vigueur) l'équipe de l'OCDE avait recueilli les témoignages suivants. Remplir la fiche, qui se voulait simple et accessible, se réduit souvent, à cocher les cases sans trop se préoccuper de la substance, et il n'y a pas d'appropriation en profondeur par les ministères. Les fiches sont remplies « à la dernière minute », parce que c'est une obligation. Comme l'a remarqué un intervenant, « le texte ne va pas bouger », et l'évaluation aurait donc peu d'influence sur la prise de décision. La fiche, tout en ayant une structure simple, recouvre néanmoins un champ touffu, et peut être décourageante et lourde à remplir. La méthodologie est largement qualitative, et bénéficierait d'une quantification de certains éléments, notamment les analyses économiques et le chiffrage des coûts/bénéfices.

Le remaniement de la fiche :

- Simplifie et accroît le nombre d'éléments à prendre en compte.
- Établit une structure en trois parties : « mieux légiférer » ; « égalité des chances » ; et « directive services ».
- Dans la partie « mieux légiférer », consacre une partie importante à la simplification administrative, y compris des éléments novateurs tels que le regroupement de formalités, les échanges de données inter-administratifs, et les autorisations tacites. Par ailleurs, la note explicative de la fiche d'évaluation d'impact souligne l'importance, entre autres, d'une consultation des parties prenantes au moins 8 semaines avant la soumission de l'avant-projet au Conseil de Gouvernement.

Sont visés les projets de textes législatifs provenant du pouvoir exécutif central (administration gouvernementale), soit le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal, ainsi que toutes les procédures administratives qui touchent aussi les entreprises. Les initiateurs du projet en question doivent décrire brièvement l'objectif du projet et les organes consultés à propos de ce sujet. À l'instar des autres pays de l'UE, cette procédure ne s'applique pas aux propositions de loi (initiative parlementaire) qui relèvent de l'autorité parlementaire.

Le texte de l'avant-projet de loi doit en outre être accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, de l'avis du ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative (pour tous les projets portant organisation ou réorganisation des cadres du personnel d'une administration), des avis des organismes consultés (s'il y en a à ce stade) ainsi que d'un projet de décision et, le cas échéant d'un projet de communiqué de presse, ainsi que d'une note à l'attention du Conseil de Gouvernement comportant un résumé succinct de l'objet et du contenu du dossier, une description des modifications qui sont proposées par rapport à la législation existante respectivement par rapport à une

version antérieure du dossier déjà approuvée par le Conseil de Gouvernement, l'indication obligatoire si le dossier contient des aspects relevant de la compétence d'un autre département ministériel et s'il a fait, le cas échéant, l'objet d'une concertation avec le(s) département(s) concerné(s) et la liste des questions à trancher respectivement des décisions à adopter par le Conseil de Gouvernement.

Le gouvernement luxembourgeois tient à souligner le message essentiel de l'OCDE et du rapport de la *Commission Mandelkern* de 2001 auprès de la Commission Européenne concernant la raison d'être des études d'impact : cet instrument ne se substitue pas à la décision politique mais permet au contraire de prendre cette décision en toute connaissance de cause.

La fiche d'impact a été conçue comme un exercice simple et, conformément à son appellation se présente principalement comme une fiche avec des cases à cocher, et non comme une étude d'impact détaillée. Elle peut dès lors très rapidement se réduire à cocher des cases à la dernière minute, avant de transférer le texte au Secrétariat du gouvernement. Les entretiens conduits par l'OCDE ont montré que c'est très souvent le cas et que, parmi les départements ministériels, l'étude d'impact reste un exercice largement incompris dont la valeur ajoutée n'apparaît pas évidente. Il existe une forte réticence à l'analyse quantifiée des impacts. Les fiches sont remplies, mais leur contenu est de faible qualité. Le fait que les fiches d'impact ne sont pas rendues publiques en réduit aussi l'utilité pour le débat public, y compris au Parlement, et l'absence de visibilité réduit encore l'incitation des différentes administrations à la remplir effectivement. Le DSA a mis à jour la fiche d'impact en avril 2010 pour la rendre plus performante. En même temps, il a inclus la fiche de l'égalité des chances dans la fiche d'évaluation d'impact actualisée.

Cadre institutionnel

Les fiches d'impact sont, comme dans la plupart des autres pays de l'UE et comme il se faut pour assurer une appropriation du processus par les premiers concernés, remplies par les départements ministériels initiateurs des projets de loi ou de règlement. Un Comité de Coordination Simplification (CCS) a été mis en place pour examiner les fiches d'impact. Il se compose de deux fonctionnaires du ministère d'État dont le CSA, de deux fonctionnaires du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de deux fonctionnaires du ministère des Classes moyennes et du Tourisme, et de deux fonctionnaires du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur.

Le CCS émet un avis sur la base des fiches d'évaluation d'impact communiquées par le Secrétariat général du Conseil, au moment du dépôt par le ministère initiateur de l'avant-projet de loi. Cet avis formel doit permettre aux auteurs des textes législatifs et réglementaires de redresser les textes en les simplifiant. En présence de dossiers complexes et spécifiques, le CCS prend contact avec les experts en la matière. Pour ce qui est des textes d'origine communautaire, il examine si le principe « toute la directive et rien que la directive » a été retenu ou non. Cet avis formel est adressé avec le projet de texte au Conseil de Gouvernement. La fiche d'évaluation d'impact et l'avis formel du CCS sont présentés au Conseil de Gouvernement, ensemble avec le projet de loi ou de règlement grand-ducal afférent.

Soutien et formation

Le CSA a établi une note explicative (un guide pour les points à observer pour un bon déroulement du processus) concernant la fiche d'évaluation d'impact, qui est disponible sur son site Internet (www.simplification.lu)². La note explicative invite les fonctionnaires à s'adresser au CSA en cas de questions. Par ailleurs, le CSA propose quatre cours de

formation continue par an, accessibles à tous les fonctionnaires sur les principes du « Mieux légiférer » et sur l'utilisation de la fiche d'évaluation d'impact. En moyenne, une quinzaine de fonctionnaires et employés de l'État participent à ce cours qui a lieu pendant une journée complète. Par ailleurs, ce cours sera étendu aux cours initiaux obligatoires de tous les fonctionnaires et employés de l'État à partir de janvier 2011.

Méthodologie

La procédure est marquée par deux étapes :

- L'initiateur de la mesure remplit la fiche afin que le CCS puisse lui donner un avis informel. Le CCS peut faire des recommandations au ministre initiateur (consultation, usage du SCM), ou de soumettre le projet de texte à l'avis de la plénière du CSA.
- La fiche est obligatoirement jointe au texte soumis au Conseil de Gouvernement, et à ce moment le CCS rédige un avis formel.

La fiche d'évaluation d'impact requiert une quantification de nouvelles charges administratives introduites éventuellement par le texte réglementaire. Pour les projets d'envergure identifiés comme tels par la procédure *ex ante*, le CSA envisage de mettre en œuvre, en accord avec le ministre concerné, une évaluation chiffrée des charges administratives en utilisant le Modèle des Coûts Standard, ou la méthodologie commune de l'Union européenne. Ce choix s'opèrera en fonction de critères tels que les répercussions importantes sur le plan économique, environnemental et/ou social, les conséquences significatives pour des groupes d'intérêt importants et une réforme politique notable dans un ou plusieurs secteurs économiques. Mais pour le moment, il n'existe pas de support pour aider à l'analyse des coûts/bénéfices.

Consultation publique et publication

La fiche d'évaluation d'impact est un document strictement interne au gouvernement. Seule la fiche financière est publiée et communiquée au Conseil d'État ou à la Chambre des Députés. Le processus est par ailleurs distinct des procédures de consultation publiques conduites lors de l'élaboration des avant-projets de loi ou de règlement.

Alternatives à la réglementation

La fiche d'impact comprend une question sur la prise en compte d'alternatives. La toute première section de la fiche invite l'initiateur du projet à identifier les conséquences d'un éventuel statu quo (non adoption du projet sous rubrique). Cette question est aussi intégrée dans les formations continues proposées par le CSA et peut être mise en avant par le CCS dans son avis sur les avant-projets de loi ou de règlements. Ces consignes ne sont pas obligatoirement suivies.

La prise en compte du risque dans le processus d'élaboration normative

Comme dans la plupart des autres pays de l'UE à l'heure actuelle, la prise en compte du risque en amont du développement d'un projet n'est pas intégrée dans le processus formel d'élaboration des normes.

Notes

1. Une procédure d'urgence permet au gouvernement de ne pas envoyer les projets de règlement grand-ducal au Conseil d'État. Cette possibilité est encadrée. D'une part, le ministère initiateur doit motiver le recours à la procédure d'urgence. Le Secrétariat général du Conseil de gouvernement vérifie la motivation, dont l'opportunité peut être examinée par le Tribunal administratif et la Cour administrative en cas de recours. D'autre part, la loi pour l'exécution de laquelle le règlement est élaboré ne prévoit pas spécifiquement que l'avis du Conseil d'État doit être demandé. L'urgence est demandée pour environ la moitié des projets de règlements grand-ducaux. Elle n'est pas possible pour les lois et leurs amendements.
2. www.simplification.public.lu/analyse-flux/Note_explicative_de_la_fiche_d_impact.pdf

Chapitre 5

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Ce chapitre examine deux domaines de la politique réglementaire. Le premier est celui de la simplification du droit. Le stock important de normes et de formalités administratives qui s'accumulent au fil du temps nécessite un examen régulier et une mise à jour pour éliminer les éléments obsolètes ou non efficaces. Plusieurs approches sont possibles : consolidation, codification, réécriture, abrogation, examen *ad hoc* des normes dans un secteur particulier, clauses de temporisation (ou « crépusculaires ») qui prévoient une revue systématique ou une annulation de la réglementation après une date donnée.

Le second domaine abordé dans ce chapitre est celui de la réduction de la charge administrative, politique qui s'est fortement développée au cours des dernières années. Les formalités administratives sont des instruments importants pour les pouvoirs publics. Elles peuvent aussi assurer que les entreprises opèrent dans des conditions commerciales égales pour toutes au départ. Cependant, elles peuvent constituer une charge et être source d'irritation pour les entreprises et les particuliers. Le droit du travail, les normes environnementales, la réglementation fiscale et la réglementation en matière de planification sont des domaines réglementaires complexes. Les procédures d'autorisations et permis peuvent faire peser une charge administrative importante sur les entreprises, notamment les PME. Dans la plupart des pays, le premier problème est celui d'identifier précisément les origines et l'étendue des charges administratives. La mesure de la charge administrative s'est améliorée grâce à l'utilisation par un nombre croissant de pays de la méthode des coûts standards (*Standard Cost Model*) pour analyser les obligations d'information d'origine réglementaire. La quantification de la charge administrative qui en découle a aussi permis d'entretenir l'intérêt pour les politiques de réforme de la réglementation¹.

Plusieurs gouvernements ont commencé à se pencher sur le problème des charges administratives au sein de l'administration en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation interne, d'en réduire les coûts et de libérer ainsi des ressources pour améliorer la prestation des services publics. La réglementation interne à l'administration comprend l'ensemble des prescriptions normatives (telles que les formalités administratives) que l'administration impose à ses différents services et aux prestataires de services publics (par exemple, agences ou administrations locales chargées de délivrer certains services publics). Les contraintes budgétaires limitent l'affectation de ressources supplémentaires aux administrations en place. Il est alors important d'alléger les charges administratives pesant sur les administrations et prestataires de services publics pour les rendre plus efficaces.

L'administration électronique est un instrument de plus en plus important pour réduire les coûts et charges administratives pesant sur les particuliers, entreprises et sur l'administration elle-même.

Évaluation et recommandations

Simplification du droit

La simplification législative est l'une des priorités de la politique de qualité réglementaire du Luxembourg, avec des actions assez bien développées de codification. Le gouvernement a lancé une série d'initiatives de simplification législative. Le rassemblement dans une structure ordonnée de toutes les normes concernant un même domaine est considéré comme un exercice utile, qui devrait être poursuivi avec des ressources appropriées. Une autre tendance est celle d'enrichir la même loi, avec toutes les lois successives, plutôt que d'avoir de lois éparses, comme par exemple la loi de 1993 sur le secteur financier. Dans les interviews effectuées, l'équipe de l'OCDE a rencontré des opinions décidément favorables envers la simplification législative, notamment à travers la codification.

Néanmoins, les efforts de simplification législative ne sont pas systématisés, s'étant concrétisés en initiatives *ad hoc* de codification. Le Gouvernement devrait d'avantage s'engager dans une politique systématique de simplification des lois et des règlements. Tout programme de simplification législative doit être conçu en tant que politique de moyen ou long terme, soutenu au plus haut niveau politique, et mis en œuvre par des équipes bien étoffées d'experts, et en particulier de juristes, vu son objectif de nettoyage et rationalisation du système juridique, pour une meilleure accessibilité du droit, et dans le but ultime de faciliter la vie aux citoyens et aux entreprises. Le gouvernement, avec une stratégie de simplification législative renforcée, et conduite dans les secteurs considérés prioritaires, pourra assurer un droit plus facilement accessible, moins stratifié et fragmenté, moins coûteux, et plus clair.

Au-delà de la codification, le Luxembourg n'a pas encore déployé d'autres mesures de simplification législatives qui pourraient s'avérer utiles. Par exemple le Luxembourg n'a pas encore déployé l'instrument de la loi périodique de simplification et de la loi coupe-lois, et pourrait en considérer les avantages. Ces instruments, engageant dans le processus de simplification à la fois le parlement et le gouvernement, associent le nettoyage normatif, la simplification et la codification, dans une forme flexible et innovante (à droit non constant).

Recommandation 5.1. Confirmer l'importance attribuée à la simplification législative en appuyant sur le lien avec une meilleure accessibilité du droit. Revoir les différentes options pour l'aborder, en vue de mettre en œuvre d'autres dispositifs que la codification. Confirmer les secteurs prioritaires.

Le dispositif institutionnel n'est pas en mesure d'apporter le soutien nécessaire. Les institutions placées au centre du Gouvernement, et notamment le CSA, devraient être renforcées, afin de promouvoir un programme de simplification du droit de plus grande envergure. Les possibilités de succès d'un programme de simplification et codification du droit se basent en large partie sur la coordination et les capacités des administrations ministérielles de travailler en réseau, pour l'identification des priorités de simplification, la préparation des codes, la consultation des parties prenantes. Le travail de codification nécessite tout particulièrement une coordination interministérielle souple et constante, pour la coordination des textes et la prise en compte de toutes les différentes positions, en particulier pour ce qui concerne les domaines transversaux ou à compétence partagée. Pour venir en appui, l'exemple du Comité de la réforme des Lois irlandais (*Law Reform Commission*) ou encore son homologue britannique, pourrait être une source d'idées pour le

Luxembourg. Ce Comité indépendant a pour mission de maintenir une veille sur la cohérence et la qualité de l'ensemble des normes et de proposer des réformes concrètes pour leur amélioration au gouvernement. Enfin, la simplification des lois et des règlements revêt un caractère technique, et devrait donc être géré par un corps de juristes, situés dans les différents cabinets ministériel.

Recommandation 5.2. Renforcer le soutien institutionnel à la simplification législative. Engager une réflexion sur les autres possibilités, qui pourraient travailler en parallèle pour avancer plus vite et de manière plus systématique, tels que l'instauration d'un Comité de la réforme des lois. Revoir les capacités juridiques dans les ministères.

Il est important de mettre en exergue les liens importants entre la simplification législative et les autres actions pour l'amélioration de la qualité réglementaire. La simplification législative et la codification à droit non constant, doivent se relier aux programmes de réduction de la charge administrative. Également, la consultation et les études d'impact sont essentielles pour une évaluation des effets et de la portée innovatrice des codes-loi et des effets des politiques engagées, avec les évaluations *ex post*.

L'apport des TIC en matière de simplification législative est importante et pourrait être renforcée. En conformité avec l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », la simplification législative peut aussi bénéficier des TIC, pour l'amélioration de l'accès au droit des citoyens. Le site *Legilux* est un excellent accomplissement de base.

Réduction des charges administratives

Une cible globale réaliste a été fixée pour la réduction des charges, et le CSA a mis en place plusieurs des éléments nécessaires à un bon suivi du programme. Suite aux élections de 2009, une cible globale de 15% a été mise en place. Un réseau de correspondants ministériels est en place, animé par le CSA. Des groupes de travail *ad hoc* ont été formés pour les quatre domaines pour lesquels le gouvernement a fixé un objectif quantitatif de réduction. C'est un bon départ.

Le dispositif ne comprend pas d'objectifs précis et ne prévoit pas de publicité particulière pour les résultats concrets des ministères concernés. L'agenda de la simplification administrative est encore loin d'être approprié par l'ensemble des ministères. L'objectif global marque un pas important, mais doit être conforté par des objectifs plus précis pour assurer un suivi et une évaluation des résultats efficaces, et pour mettre les ministères concernés sous pression de résultats.

Recommandation 5.3. Établir et publier les objectifs quantifiés précis pour les ministères concernés. Renforcer les contacts avec les autres pays de l'UE à travers les groupes établis à cette intention pour recueillir le maximum d'informations sur les expériences qui pourraient être utiles pour le Luxembourg.

Il faut prévoir de renforcer le lien avec les études d'impact en intégrant un chiffrage des charges *ex ante*. La réduction des charges administratives fait déjà partie intégrale du dispositif d'études d'impact *ex ante* mais les charges anticipées ne sont pas encore chiffrées. Des outils ont besoin d'être développés pour aider à la quantification des

charges *ex ante*, en s’inspirant des exemples dans d’autres pays tels que la Suède avec son système « MALIN », qui permet aux ministères de chiffrer les charges anticipées.

Un renforcement des mesures pour les citoyens mérite d’être porté plus loin. Un programme à l’intention des citoyens est inscrit dans le programme du gouvernement. Cela apporterait plus de visibilité aux efforts du gouvernement, qui est déjà engagé dans cette voie notamment avec l’administration électronique et les guichets uniques, pour s’adresser aux charges administratives subies par le grand public. L’exemple des Pays-Bas pourrait être utile.

Des mesures de réduction de charges administratives pour l’administration méritent aussi d’être envisagées. Il serait utile d’engager une réflexion sur la pertinence d’une démarche visant l’administration. Dans un contexte de fiscalité difficile, certains autres pays ont découvert qu’une réduction des charges sur l’administration permet non seulement des économies mais aussi de réorienter une partie des ressources économisées pour renforcer le travail des services publics directement auprès des citoyens et entreprises (moins de paperasse, plus de disponibilité pour le client).

Recommandation 5.4. Confirmer l’intention de procéder avec un programme pour la réduction des charges administratives pour les citoyens, dès lors que les ressources sont disponibles pour le faire, et que l’instance responsable a été identifiée. Engager une réflexion sur la possibilité d’un programme pour l’administration.

Présentation d’ensemble

En général les politiques de simplification et de qualité réglementaire au Luxembourg sont plutôt orientées envers les entreprises, et notamment les PME. Tout aussi bien que la simplification administrative, la simplification législative, ayant comme objectifs primaires l’accessibilité et la clarté du droit, bénéficie tous les citoyens. Le Conseil Économique et Social l’a souligné dans son avis annuel portant sur l’« Évolution économique, sociale et financière du pays » (avril 2009) « la simplification administrative ne concerne pas seulement les entreprises, mais également les citoyens, qui doivent bénéficier d’un accès plus direct et rapide aux services publics, sans que ces efforts ne se fassent toutefois au détriment de la qualité de ces services ».

La simplification du droit

La simplification normative développée dans les pays de l’UE peut se décliner de manières diverses :

- La codification à droit constant, ou à droit non constant.
- Les lois périodiques de simplification par lesquelles le parlement habilite le gouvernement à simplifier et codifier le droit².
- Les lois « coupe-lois »³.
- La « délégitification », substituant aux lois une réglementation par normes secondaires.
- Les clauses de réexamen ou de caducité automatique des lois.

La codification

La codification fait partie des principaux volets d'actions entreprises par le gouvernement luxembourgeois pour simplifier le droit. Il figure ainsi parmi les mesures énoncées dans le plan de simplification pour les entreprises publié en 2007 (voir ci-dessous). Le gouvernement a entamé plusieurs projets de codification, dans différents domaines, soit à droit constant, soit à droit non constant, mais avec une tendance à privilégier la voie de la codification à droit constant. On distingue deux types de codification : les codes-compilation et les codes-loi :

- Les *codes-compilation* listent l'ensemble des textes législatifs et réglementaires d'un domaine particulier dont ils regroupent par chapitres adéquats les différentes ramifications de la matière. Ces codes ont une valeur documentaire et n'ont pas de valeur probante devant la justice (fera seul foi, dans ce cas, le texte du Mémorial). C'est sous cette rubrique que s'inscrivent le Code administratif, le Code de l'Environnement, le Code de la Santé, le Code de l'Éducation nationale, ainsi que le future Code économique et financier. Ces codes-compilation sont l'œuvre conjointe du Service central de la législation et de l'un ou de l'autre service particulier qui tiennent les textes à jour de manière à présenter l'état actuel des textes normatifs (*i.e.* un texte coordonné ou consolidé). Le rythme de mise à jour varie selon les codes (jusqu'à deux fois par an pour le Code administratif et le Code de l'environnement).
- Les *codes-loi* quant à eux, constituent la loi dans les domaines respectifs dont ils régissent la matière. L'intégralité des textes de leurs articles est fixée par la loi et ne peut être changée que par un acte législatif ou réglementaire. Ces codes ont valeur probante devant la justice. Le droit luxembourgeois comprend 10 codes-loi, dont le Code civil, le Code pénal, le Code du travail, le Code du commerce.

Les codes-compilation sont mis à jour régulièrement par le SCL. Deux fois par ans une version papier est issue, avec publication également sur *Legilux* ; cet exercice est contrôlé par un juriste externe. Les Code-loi, intégrant toutes les autres lois et votés par le Parlement, sont aussi mis à jour par le SCL.

L'un des principaux travaux de codification concerne la consommation. Son établissement vise à améliorer la sécurité juridique en facilitant l'accès aux textes légaux en vigueur, en abrogeant des dispositions superfétatoires et en simplifiant le cadre légal. Le Code de la consommation, déposé à la Chambre des Députés et élaboré par le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, entend regrouper tous les textes de lois et de règlements grand-ducaux actuellement éparpillés qui concernent la protection des intérêts économiques du consommateur. À part la transposition de la directive 2005/29/CE portant sur les pratiques commerciales déloyales (dite directive UCP (*unfair commercial practices*)), aucun nouveau texte n'est ajouté à la réglementation existante issue dans sa majeure partie de dispositions communautaires. Un autre projet de codification (à droit constant également) concerne les collectivités territoriales (voir chapitre 8). Les marchés publics sont également visés par la codification.

Le code de la consommation a également été considéré comme un résultat très positif. Cette codification à droit constant a permis de rendre la législation en matière de protection juridique et économique des consommateurs plus cohérente et lisible. Le code comprend les règles extracontractuelles (informations précontractuelles et pratiques commerciales déloyales), les règles contractuelles (clauses abusives et contrats particuliers) et les règles en matière d'application du droit de la consommation, couvrant l'action en cessation et les

nouveaux pouvoirs accordés à l'administration par le législateur. Du point de vue procédural et de la méthode, il a été noté que le code de la consommation est issu d'un travail structuré, par phases successives et avec plusieurs confrontations avec les « stakeholders » et des experts nationaux et européens. Dans le fond, il a été noté que le but de tutelle des droits des consommateurs a été atteint grâce à une législation accessible, et non pas « trop simplifiée ».

La plupart des codes existants ressortent de la compétence du ministère de la Justice, d'où son rôle résiduel en tant que gardien de la bonne cohérence des grands codes, par exemple du code civil, à chaque fois qu'ils sont modifiés sur l'initiative d'un autre ministère. Le ministère de la Justice surveille donc, lors du Pré-Conseil, tous les projets de lois en cours d'être introduits, susceptibles d'interférer ou modifier ces « grands » codes.

Les autres instruments

La délégitimation ne fait pas encore partie du paysage de simplification normative au Luxembourg. Le programme gouvernemental de juin 2009 prévoit toutefois que, pour accélérer certains aspects de la procédure législative et réglementaire, en particulier en ce qui concerne la transposition de certains textes UE à caractère technique, le gouvernement « examinera les moyens pour avoir dans les domaines techniques un recours plus fréquent au règlement grand-ducal et au règlement ministériel ». Les lois de simplification sont également absentes, et il n'existe pas de système « coupe-lois » qui peut s'avérer utile pour renforcer un nettoyage de fond. Des mécanismes tels que des clauses de réexamen ou de caducité automatique des lois ne sont pas appliqués de manière systématique au Luxembourg.

La réduction des charges administratives

Réduction des charges administratives pour les entreprises

En 2004, le gouvernement a décidé d'accorder une priorité à la simplification des formalités administratives afin de renforcer la compétitivité et l'esprit d'initiative des PME. Cette orientation répondait à une forte demande des entreprises, en particulier des PME. En décembre 2004 le gouvernement a mis en place le Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), renommé Département de la Simplification Administrative (DSA) en 2010. La simplification administrative pour les entreprises repose sur un plan d'actions, élaboré à partir de propositions émanant des entreprises ou de leurs représentants, qui font partie du DSA. Un plan formel appelé « Entfesselungsplang fir Betriber » a été publié par le CNSAE en 2007 et un rapport sur les actions réalisées entre 2004 et 2009, publié en avril 2009.

Le programme 2009-14 du nouveau gouvernement, issu des élections de juin 2009, a repris les principaux projets de simplification administrative. Le gouvernement a franchi une étape supplémentaire en fixant un objectif national de réduction des charges administratives de 15% jusqu'en 2012, applicable sur quatre domaines prioritaires, dont le premier sera la sécurité sociale. Les trois autres domaines considérés (aménagement communal, environnement, taxation) ont été formellement approuvés. Le choix des domaines a été en partie établi à partir d'une enquête auprès des entreprises réalisée en 2006, tandis que la cible a été fixée à un niveau (15%) considéré réalisable. Dans les premières années du programme de simplification, les actions entreprises par le CSA ont largement privilégié des « prises faciles », pour s'attaquer aux problèmes les plus évidents et rapides à résoudre, permettant notamment d'asseoir la crédibilité du programme. Il s'agit

à présent pour le CSA d'adopter une méthode plus systématique pour s'attaquer à des problèmes plus complexes.

Le Luxembourg ne fait pas usage de dates communes d'entrée en vigueur, qui faciliteraient le suivi par les entreprises (en particulier, les PME) des évolutions réglementaires qui les concernent.

Cadre institutionnel et soutien

La réduction des charges administratives relève de la responsabilité du CSA, établi en 2004 (sous le nom de CNSAE) et depuis juillet 2009 sous la tutelle du ministère d'État (avant cette date il relevait des compétences du ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement). Ce comité, qui comprend des représentants des administrations publiques et des représentants patronaux, se réunit une fois par mois⁴. La participation des représentants d'entreprises dans le CSA a permis une coopération active des entreprises dans les travaux de simplification administrative.

Des correspondants à la simplification administrative en faveur des entreprises ont été nommés dans tous les ministères et administrations concernées. Ils sont devenus les interlocuteurs du secrétariat du CSA à travers les ministères, ce qui est d'autant plus indispensable que le secrétariat du CSA est réduit (3 personnes). Ce dernier recueille les propositions émanant de ses différents membres, coordonne les différents travaux et communique les résultats. Les correspondants ont aussi pour mission de promouvoir la problématique de la simplification administrative et une participation active des ministères au programme de simplification, ce qui demande du temps.

Méthodologie

Les actions de simplification entreprises sur la période 2004-09 ont été définies à la suite d'une enquête auprès des entreprises et de propositions émises par les représentants professionnels et des administratives publiques. Après sa mise en place en 2004, le CNSAE avait fait effectuer une enquête auprès de 500 PME pour évaluer la perception des entreprises face aux obligations et procédures administratives de l'État. Cette enquête avait fait apparaître onze domaines prioritaires, dont six ont été considérés comme primordiaux. Des propositions d'actions, rendues sous la forme de « fiches *ex post* », ont été avancées par les représentants professionnels et quelques administrations publiques, se rapportant à ces six domaines. En 2007, le CNSAE a établi six groupes de travail *ad hoc*, constitués par des représentants d'organisations patronales et d'administrations publiques (Sécurité alimentaire, Environnement, Fiscalité, Sécurité et Santé au Travail, Sécurité Sociale, Transport). Ces groupes sont chargés de résoudre les problèmes relevés dans les fiches *ex post*.

En 2009, le gouvernement a décidé d'utiliser la méthode de SCM pour mesurer les charges administratives dans les quatre domaines pour lesquels il a fixé un objectif quantitatif de réduction. Le travail a d'abord été engagé dans le domaine de la sécurité sociale. Plus précisément, il s'agit de mesurer les différences des coûts administratifs pour les entreprises suite à la réforme du système de la sécurité sociale par l'introduction d'un statut unique pour tous les salariés.

Depuis 2005, le CSA met à la disposition du public ainsi que des administrations des fiches *ex post*. Par le biais de ces fiches *ex post*, le public ou les administrations ont la possibilité de rendre les pouvoirs publics attentifs sur des charges administratives identifiées et peuvent également proposer des améliorations concrètes. Le Modèle des Coûts Standard est appliqué une première fois en 2009 au domaine de la sécurité sociale et

notamment à l'introduction d'un statut unique pour salariés. Le CSA examine la problématique abordée d'abord avec les experts correspondants pour analyser la réalité du problème et, si celui s'avère réel, fait monter la fiche *ex post* ensuite en assemblée plénière. Le cas échéant, la fiche *ex post* sera traitée ultérieurement en groupe de travail *ad hoc*.

Consultation publique et communication

Les actions de simplification engagées par le gouvernement luxembourgeois ont reposé sur les propositions émises par les entreprises à travers leurs organisations professionnelles, qui font partie de la plénière du DSA. Toute administration, entreprise ou citoyen peut aussi faire parvenir des remarques ou propositions de simplification au DSA à travers le site Internet de ce dernier. Le DSA publie des informations sur ses travaux à travers son site Internet et une lettre d'information électronique. En 2009, il a publié une brochure de 45 pages présentant par domaine d'activité les actions de simplification entreprises depuis 2004 et leur état d'avancement⁵. En pratique, la communication a surtout été faite en direction des entreprises et les guichets des administrations publiques. Les autres parties prenantes (telles que les associations de consommateurs, les syndicats) sont beaucoup moins impliqués.

Le gouvernement souligne l'utilité de ce processus. Les Chambres professionnelles prennent en compte la problématique de la simplification administrative en faveur des entreprises dans leurs avis formels dans la procédure législative. Les difficultés que peuvent poser les textes réglementaires sont identifiées dès le départ et des solutions appropriées sont présentées par tous les acteurs concernés. Ces avis sont demandés au moment du dépôt du projet à la Chambre des Députés, après le passage du texte au Conseil de Gouvernement. Le processus permet aussi d'éviter certains retards liés à l'apparition de différends à un stade tardif du processus d'élaboration de la simplification administrative en faveur des entreprises.

Guichets uniques

En novembre 2008, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative a lancé un guichet virtuel, www.guichet.lu, destiné à diversifier l'accès aux services publics et faciliter les démarches. L'objectif de ce portail est de centraliser l'ensemble des procédures, formulaires et informations mis à disposition par l'État au sens large, aussi bien pour les citoyens que pour les professionnels). Il comprend un volet « citoyens » et un volet « entreprises ». Le portail comprend un guide administratif sur un grand nombre de situations identifiées, regroupées par grands thèmes. Il fournit aussi des informations sur l'actualité législative et réglementaire. Au-delà du volet informationnel, le portail est une plate-forme interactive qui permet d'accomplir les formalités administratives en ligne. Il contient un descriptif des procédures administratives les plus importantes, permet de télécharger des formulaires et, pour certains, de les renvoyer, signés par voie électronique, à l'organisme concerné. Ce portail doit être progressivement enrichi de nouvelles formalités, pour évoluer d'un portail initialement informatif vers une plate-forme véritablement interactive.

La nouvelle version de la fiche d'évaluation d'impact inclut une section sur la Directive « services », et la note explicative fournit des renseignements supplémentaires sur ce qui est attendu des auteurs d'un avant-projet à ce sujet. Par ailleurs un projet de loi – cadre relative aux services dans le marché intérieur a été déposé en date du 30 mars 2009.

Une restructuration globale de la présence Internet de l'État est également en cours, ceci dans l'optique de simplifier l'accès aux informations et services pour les citoyens et les entreprises d'une part, et de réduire le nombre de sites à maintenir de l'autre.

Un « guichet unique urbanisme » est en cours de développement. Les portails existants (plusieurs centaines) vont être remplacés par un seul portail intégré (voir le chapitre 8).

Autorisations et licences

Le programme gouvernemental 2009-14 prévoit l'introduction du principe du silence de l'administration qui vaut accord dans le cadre de l'octroi d'autorisations qui ne requièrent pas de définitions de conditions ou d'obligations supplémentaires. Selon ce principe, les administrations disposeraient d'un délai fixe de trois mois pour l'instruction des dossiers soumis. Si le requérant ayant déposé un dossier complet ne reçoit pas de réponse de l'administration dans le délai fixé, l'autorisation en question est censée être accordée. Une confirmation écrite de la part de l'administration ne serait donc plus requise. D'autre part, le programme gouvernemental arrête qu'en ce qui concerne les autres régimes d'autorisations, pour lesquels un système d'autorisation tacite ne s'avère pas réalisable, les textes légaux et réglementaires seront adaptés de façon à introduire des délais de réponse précis pour les administrations concernées, comme par exemple le délai pour vérifier si un dossier d'une demande est complet. Ces délais devront être adaptés selon les besoins de chaque administration, sans pour autant dépasser trois mois.

Suivi du programme

Le CSA rapporte sur l'avancée de ses travaux à son ministère de tutelle (le ministère d'État) et au conseil de gouvernement et sur demande, à la Commission parlementaire de la Fonction Publique et de la Simplification Administrative. Un bilan 2004-09 sur les progrès en matière de simplification administrative en faveur des entreprises, a été rendu public au printemps 2009 sous forme d'une brochure.

Résultats

Le rapport du CSA publié en 2009 annonce que sur 85 actions incluses dans le plan d'action publié en 2007, 52 actions ont été réalisées, 19 sont en voie de réalisation et 14 restent à réaliser. Après une phase de démarrage, le rythme de progression est plus marqué depuis 2008, ce qui est remarqué par les représentants d'entreprises. Les demandes de ces dernières se concentrent à présent sur le besoin d'harmoniser les procédures d'autorisation et les délais de réponse des administrations.

Parmi les principales avancées, on peut citer à titre d'exemple :

- la mise en ligne électronique de procédures rassemblées dans un guichet unique virtuel (par exemple pour les autorisations d'établissement) ;
- la suppression des copies certifiées conformes ;
- la fusion du Registre de commerce et de sociétés avec le Registre des personnes physiques et morales ;
- l'allègement des procédures pour le recrutement de salariés non communautaires (notamment à travers la création du titre de séjour unique qui combine l'autorisation de séjour et l'autorisation de travail) ;
- la simplification de procédures relatives à la prévention et gestion des déchets.

Réduction des charges administratives pour les citoyens

La politique de simplification administrative du gouvernement luxembourgeois a d'abord visé les entreprises, mais des actions ont aussi été entreprises en faveur des citoyens. Le gouvernement a cherché à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration, en améliorant l'accès à l'information et en facilitant les démarches administratives. L'axe principal actuel de cette politique, qui fait partie de la modernisation de la fonction publique, est le volet « citoyens » du guichet unique virtuel qui regroupe ainsi l'ensemble des informations sur les procédures par grande rubrique (taxes et impôts, emploi, famille, enseignement, logement, citoyenneté ou encore transport). La création du médiateur (voir chapitre 6) a aussi eu pour objectif d'améliorer les relations entre l'administration et les citoyens. Les entretiens avec l'équipe de l'OCDE suggèrent un intérêt clair de voir cette politique évoluer plus fortement. Dans le contexte assez particulier du Luxembourg, une grande partie de la population et des actifs luxembourgeois étant d'origine étrangère, cette politique en effet relève une importance potentielle d'envergure pour que tous ceux qui ont besoin des services de l'administration puissent y accéder facilement.

Réduction des charges administratives pour l'administration

Le gouvernement luxembourgeois n'a pas entrepris d'autres actions spécifiques pour réduire les charges administratives pesant sur l'administration à part celles proposées par la réforme administrative qui analysent le fonctionnement de l'administration dans sa globalité, (application du modèle d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), analysent des relations avec le citoyen-usager, optimisation des processus). Or, ces démarches ne sont pas appliquées jusqu'ici de façon systématique dans toutes les administrations. Les entretiens avec l'équipe de l'OCDE ont toutefois fait apparaître certaines réticences à l'égard d'une démarche particulière axée sur l'administration. Il serait utile d'engager une réflexion sur la pertinence d'une telle démarche. Certains ont exprimés des doutes, qu'une réduction des charges administratives sur les entreprises ne ferait que basculer le problème sur l'administration. Cela permettrait de cadrer le problème.

Notes

1. Les programmes de réduction de la charge administrative peuvent inclure l'examen et la simplification des normes existantes, si bien qu'il peut y avoir un recoupement avec des programmes comme la codification. Il peut aussi y avoir un recoupement avec les sujets abordés dans le précédent chapitre sur l'élaboration des normes. En effet, les programmes de réduction de la charge administrative s'appuient souvent sur un objectif de réduction nette, tenant compte des nouvelles réglementations adoptées.
2. Introduites en Italie en 1997 et en France en 2003.
3. En Italie par exemple, la quatrième loi de simplification a introduit un mécanisme progressif pour le nettoyage normatif (la loi coupe-lois « Taglia-leggi »), dont les phases successives ont pour but: le recensement

des lois et règlements en vigueur ; la simplification normative, avec l'abrogation de toutes les normes antérieures à 1970 n'étant pas considérées indispensables par les administrations ; le remaniement et la codification à droit non constant afin d'harmoniser les dispositions restées en vie avec celles successives à 1970. La mise en œuvre concrète de cet instrument a surtout insisté sur la phase de l'abrogation de toutes les lois obsolètes.

4. Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), Chambre des Métiers, Chambre de Commerce, Fédération des Artisans, Association des banques et banquiers du Luxembourg (ABBL), Confédération luxembourgeoise du commerce (CLC), Fedil-Business Federation Luxembourg, Fédération nationale des hôteliers, restaurateurs et cafetiers du Grand-Duché du Luxembourg (Horesca).
5. www.simplification.public.lu/brochure/Brochure.pdf.

Chapitre 6

Conformité, mise en application, et voies de recours

Pour avoir un effet, une loi doit être adoptée et publiée, mais il est tout aussi essentiel qu'elle soit mise effectivement en œuvre, respectée et appliquée. Le processus d'élaboration des normes dans les pays de l'OCDE inclus de plus en plus souvent une évaluation *ex ante* des conditions de mise en œuvre et d'application de la norme envisagée. Dans le cadre de l'Union européenne, cela comprend la transposition correcte des textes communautaires dans la législation nationale (cette question est abordée au chapitre 8).

La question de la proportionnalité dans l'application des réglementations, en liaison avec l'évaluation des risques, suscite un intérêt croissant. Il s'agit de garantir que les ressources destinées à la mise en application (par exemple aux inspections et contrôles) sont proportionnellement plus importantes pour les activités et entités pour lesquelles les risques de défaillance de la réglementation sont plus dommageables pour la société et l'économie (et inversement, proportionnellement plus faibles dans les situations évaluées à faible risque).

Les responsables de la réglementation doivent appliquer et faire respecter la réglementation de manière systématique et équitable et les citoyens et entreprises soumis à cette réglementation doivent avoir accès à des procédures de recours administratif ou juridictionnel, qui assurent des délais de réponse appropriés. Les instruments qui peuvent être utilisés incluent les lois de procédure administrative, la mise en place de recours indépendants et normalisés¹, et l'adoption de règles visant à promouvoir la responsabilité telles que « le silence vaut consentement »². L'accès à des voies de recours garantit que les autorités réglementaires rendent compte, la responsabilité étant un corollaire indispensable de la transparence.

L'examen de décisions administratives par le juge peut dans certains pays constituer un instrument important du contrôle de qualité. Par exemple, le juge peut être amené à vérifier la cohérence des textes d'application d'une norme avec cette norme, ou à évaluer la proportionnalité d'une règle par rapport à son objectif.

Évaluation et recommandations

La mise en application des lois et règlements mérite une considération particulière.

En effet, la prise en compte du risque, une meilleure coordination des inspections, et une politique de mise en application axée sur les obligations de résultats sont des outils qui permettent à la fois de réduire les charges inutiles pesant sur les entreprises qui présentent

un faible risque de manque de conformité, et de rendre le système d'inspection plus efficace et moins coûteux.

Recommandation 6.1. Mener une réflexion sur la politique de mise en application des normes pour dégager des pistes éventuelles pour une approche plus efficace.

Les voies de recours sont bien conçues avec, en dernier lieu, l'instauration d'un médiateur en 2004. L'équipe de l'OCDE n'a pas pu rentrer dans les détails mais il semblerait que le système ne soulève pas de problèmes majeurs. La connaissance du système opère de « bouche à oreille ». Il serait peut être opportun de revoir la diffusion des renseignements concernant les voies de recours contre les décisions administrative, en prenant compte du contexte luxembourgeois qui regroupe dans sa population et ses travailleurs un pourcentage élevé d'étrangers.

Présentation d'ensemble

Conformité et mise en application des réglementations

Suivi de l'application des réglementations

Le suivi de l'application des réglementations relève de la responsabilité de chaque ministère dans son domaine d'activité.

Le contrôle de l'application des réglementations par les services d'inspection

Les activités d'inspection relèvent des ministères ou organismes de réglementation qui peuvent recourir à des agents de police ou des douanes qui font des contrôles sur place et qui ont le droit d'émettre des amendes. Les ministères ou organismes de réglementation peuvent poursuivre ou être poursuivis en justice pour le non-respect d'une réglementation. Le gouvernement luxembourgeois note que l'évaluation des risques est une approche retenue en général par les organismes de réglementation.

Voies de recours contre les décisions administratives

Les recours juridictionnels

Le système judiciaire luxembourgeois est organisé en deux ordres juridictionnels, l'ordre judiciaire (affaires civiles et pénales) et l'ordre administratif. En droit luxembourgeois, les juridictions administratives présentent la particularité qu'elles ne sont compétentes, en principe, que pour les affaires dont la connaissance leur a été expressément dévolue par une loi. Le contentieux administratif a ainsi été soustrait à la compétence des juridictions judiciaires par des lois spéciales qui en ont attribué la connaissance aux juridictions administratives.

Le Tribunal administratif statue sur les recours dirigés, - pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, - contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. Le Tribunal administratif est en principe saisi d'un recours en annulation. Un recours en réformation est possible dans les cas où la loi le prévoit expressément. En outre, des parties intéressées peuvent interjeter recours devant le Tribunal administratif dans les affaires contentieuses contre une décision

administrative, équivalent à un rejet d'une demande lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il ne soit intervenu aucune décision.

Le Tribunal administratif connaît également des contestations relatives aux impôts directs de l'État et aux impôts et taxes communaux. Il connaît comme juge du fond des recours dirigés contre les décisions du directeur des contributions dans les cas où les lois relatives à ces matières prévoient un tel recours, lequel est à introduire dans les trois mois. Lorsqu'un délai de six mois s'est écoulé depuis une réclamation ou une demande de remise ou en modération, sans qu'il ne soit intervenu aucune décision définitive, le réclamant ou le requérant peuvent considérer la réclamation ou la demande comme rejetées et interjeter un recours devant le Tribunal administratif.

Les décisions du Tribunal administratif peuvent, tout comme les décisions des autres juridictions administratives (telles que le Conseil supérieur des assurances sociales), être frappées d'appel devant la Cour administrative.

Les recours non juridictionnels (administratifs)

La procédure administrative non contentieuse a été fixée par la loi du 1^{er} décembre 1978³, complétée par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Ces deux textes affirment les règles fondamentales suivantes : droit d'être entendu ; accès aux éléments d'information ; droit pour l'administré de se faire assister ou représenter dans le cours de la procédure administrative ; obligation pour l'administration de motiver les décisions ; obligation pour l'administration d'indiquer les voies de recours.

Le Médiateur

Le Médiateur institué par la loi organique du 22 août 2003 a compétence pour connaître toutes les réclamations formulées par des personnes physiques ou morales relatives au fonctionnement des administrations de l'État et des communes, ainsi que des établissements publics relevant de l'État et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales. Cette décision doit avoir été prise à l'occasion d'une affaire qui concerne directement la personne qui a recours aux services du médiateur. Rattaché à la Chambre des Députés (et nommé par la Chambre des Députés), le médiateur est une instance indépendante qui ne dépend ni de l'administration, ni du gouvernement. La création du médiateur s'est inscrite dans le cadre d'une politique de réforme administrative destinée à rapprocher l'administration des administrés et à améliorer les rapports que l'administration entretient avec les citoyens.

Un requérant ne peut déposer une demande auprès du Médiateur qu'après avoir déposé un recours administratif. La saisine du Médiateur n'interrompt pas les délais des autres recours légalement prévus et son intervention se fera uniquement auprès de l'administration ou des administrations en cause. Le citoyen peut faire parvenir sa réclamation au Médiateur sous forme écrite ou orale (faite au secrétariat du médiateur), directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre des Députés. Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur conseille le citoyen concerné et l'administration qui est à l'origine de la décision critiquée et formule des recommandations en vue d'un règlement à l'amiable. Si le Médiateur constate dans l'exercice de ses attributions l'existence de dysfonctionnements systémiques ou d'incohérences ou de failles au niveau administratif ou réglementaire, il a compétence pour formuler des recommandations officielles aux organismes publics en cause. Le rapport annuel du Médiateur 2008/09 contient ainsi 39 recommandations. Le suivi des recommandations est surveillé par la Commission des

Pétitions de la Chambre des Députés. Le Médiateur reçoit environ 900 demandes formelles et 2 000 contacts par an.

Notes

1. Recours administratif auprès des autorités de contrôle ou d'un organe indépendant, recours juridictionnel, médiateur.
2. Certains de ces aspects sont abordés dans d'autres parties du rapport.
3. Le Luxembourg a suivi la résolution (77)31 du Conseil de l'Europe sur la protection des administrés en rapport avec les actes des autorités administratives en adoptant cette loi.

Chapitre 7

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

Pour les États membres de l'Union européenne, la transposition des textes communautaires a pris une importance considérable, avec une part croissante du droit national qui trouve son origine au niveau de l'Union européenne. Les règlements communautaires s'appliquent directement dans les États membres sans qu'il soit indispensable de les transposer dans le droit national, contrairement aux directives communautaires qui nécessitent une transposition. Cela amène à s'interroger sur les moyens permettant de s'assurer que les textes transposant le droit communautaire sont entièrement cohérents avec les objectifs des politiques sous-jacentes, qu'ils ne créent pas de nouveaux obstacles au bon fonctionnement du marché unique européen et qu'ils n'aboutissent pas à une sur-réglementation et à faire peser inutilement des charges supplémentaires sur les particuliers et les entreprises. La transposition doit aussi être faite dans les délais requis, afin de minimiser le risque d'incertitude juridique, notamment pour les entreprises.

Il est important de considérer le point de vue des administrations nationales (et infranationales) sur la façon dont les institutions européennes elles-mêmes gèrent la production de réglementation. La Commission européenne a développé des politiques d'amélioration de la qualité de la réglementation, et notamment mis en place des procédures d'études d'impact. Le regard des instances inférieures sur l'efficacité de ces politiques peut contribuer à leur réussite.

Évaluation et recommandations

La petite taille de l'administration par rapport avec les autres pays de l'UE constitue un défi majeur pour le Luxembourg. Comment s'organiser au mieux pour assurer une efficacité optimale des processus de négociation et de transposition des directives européennes ? En effet, le Luxembourg doit faire face au même nombre de directives, donc au même volume de travail, que les autres pays de l'UE.

Le processus de négociation ne paraît pas soulever de problèmes majeurs. Le Luxembourg privilégie le processus de négociation dans le respect de la méthode communautaire et concentre ses efforts sur les dossiers les plus importants.

Le problème se situe plutôt en aval, avec la transposition, pour laquelle le Luxembourg affiche un déficit au-dessus de la cible fixée par la Commission européenne. Une approche plus structurée a récemment été mise en place pour le suivi des transpositions, avec un outil électronique de support, afin de pallier aux problèmes de retard dans la transposition des directives. On peut noter des progrès récents. La transposition se fait normalement par voie législative, et il n'existe pas de dispositions particulières ou de

voies rapides pour la transposition comme on peut en relever dans certains autres pays tels que le Royaume-Uni.

Toutefois, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports permet la transposition de certaines dispositions techniques par voie d'un règlement grand-ducal.

Toutefois, le Luxembourg « transpose plutôt bien » par rapport à son taux d'infractions. Celui-ci est l'un des moins élevés parmi les membres de l'UE.

La sur réglementation pourrait constituer un problème. Le principe « toute la directive, rien que la directive » est le mot d'ordre promulgué par le gouvernement, un principe qui cherche à concilier le besoin de ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour la transposition, et la nécessité d'être en règle pour éviter les procédures d'infraction. C'est un principe bien connu à travers de l'administration, sans toutefois qu'il existe un consensus très clair sur sa mise en œuvre. Il semblerait qu'une partie de l'administration soit en difficultés (« certains ministères sont noyés dans les textes »). D'autres intervenants ont suggéré que la qualité de la transposition est plutôt bonne. Les mêmes fonctionnaires sont responsables à la fois des négociations et de la transposition d'une directive. C'est en principe un atout, mais lorsqu'il y a lieu de choisir, la priorité est accordée à la négociation. Les problèmes liés à la transposition n'étant pas bien cernés mais probablement d'ordres différents, il serait utile d'envisager une évaluation. Le programme gouvernemental en effet prévoit une analyse du système actuel de transposition afin d'identifier d'éventuels problèmes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions.

Il importerait à l'avenir que le suivi électronique de la transposition permette de vérifier dans quelle mesure le principe « la directive, rien que la directive » a été appliqué, afin de mesurer la mise en œuvre effective de ce dernier.

Recommandation 7.1. Engager une évaluation de la procédure de transposition au niveau des directives individuelles et par ministère et/ou secteur, pour identifier ou se situent les problèmes. Engager une réflexion sur les dispositions juridiques, si celles-ci s'avèrent une des raisons pour la difficulté de transposition. Discuter de la problématique avec des autres pays à moyens réduits tels que l'Irlande ou la Finlande.

Présentation d'ensemble

Contexte général

Comme dans les autres pays de l'Union européenne, la production réglementaire au niveau national est très influencée par la production de normes au niveau européen. Selon les statistiques sur le nombre de textes normatifs (voir chapitre 4), les textes transposant une ou plusieurs directives européennes ont représenté selon les années de 16 à 30% des nouveaux lois et règlements grand-ducaux sur la période 2005-08.

Négociation des actes normatifs européens

Cadre institutionnel et processus

Lors de la phase de négociation des projets d'actes législatifs au sein des différentes formations du Conseil de l'Union européenne, les négociations sont conduites par les

ministres compétents. La coordination est assurée par le ministère des Affaires étrangères qui centralise l'information en provenance et à destination des institutions européennes et préside le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE) qui se réunit 4 à 6 fois par an. En effet, le CICPE, mis en place en 2005, s'est initialement réuni 6 fois par an, pour passer depuis 2009 à un rythme de 4 réunions par an. En pratique, les ministères établissent des priorités sur les dossiers de négociation qui intéressent au plus près le Luxembourg afin d'y concentrer leurs ressources.

Dès adoption d'un projet d'acte législatif par le Collège des Commissaires, le ministère des Affaires étrangères en informe le ou les ministères jugés compétents en la matière. Dans un délai d'un mois, les ministères doivent alors élaborer des fiches descriptives concernant ces projets¹. Ces fiches visent à inciter les ministères à se familiariser avec les dispositions des projets de directives et/ou de règlements dès le stade de leur adoption par la Commission européenne (y compris leurs impacts juridiques), anticiper d'éventuels problèmes qui pourraient se poser lors de la transposition et de clarifier les questions de compétence à un stade préliminaire. Les fiches descriptives sont régulièrement présentées au CICPE.

Lors de la phase de négociation, les ministères peuvent consulter les acteurs concernés de la société civile sur les projets d'actes législatifs les concernant. Une telle consultation au préalable facilite notamment la transposition ultérieure de la directive émanant des négociations car, au terme de la loi de 1924 sur les chambres professionnelles, ces dernières doivent être consultées sur la loi ou le règlement grand-ducal portant transposition de la directive avant l'adoption de la loi ou du règlement concernant la profession qui rentre dans leurs compétences.

Rôle du Parlement

Un accord récent entre le gouvernement et la Chambre des Députés sur la coopération en matière de politique européenne a renforcé l'implication possible des parlementaires dans le processus de négociation des directives européennes, en assurant une meilleure information des députés sur les négociations en cours. L'aide-mémoire relatif à cet accord est entré en vigueur en juillet 2008 et a été inscrit dans le règlement de la Chambre des Députés en date du 7 mai 2009. Cet accord a aussi été conclu pour créer les conditions qui permettent à la Chambre des Députés de contrôler le respect du principe de subsidiarité qui a été attribué aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne.

Aux termes dudit accord, « (...) le Gouvernement informe la Chambre des Députés de manière précoce et continue sur toutes les questions européennes revêtant une importance particulière pour le Grand-Duché de Luxembourg. » Cette information peut se faire sous forme orale ou écrite comme par exemple à travers des notes explicatives permettant d'évaluer les conséquences éventuelles des actes européens pour le Luxembourg. Elle peut porter tant sur le fond que sur la procédure. Elle doit permettre à la Chambre des Députés de déterminer en temps utile sa position qu'elle communique au Gouvernement. Dans ces cas, la Chambre des Députés doit être informée de façon continue de l'état d'avancement de ces dossiers.

La Chambre des Députés ou les commissions parlementaires peuvent demander aux membres du Gouvernement participant aux réunions du Conseil européen ou du Conseil de l'Union de venir exposer préalablement à la tenue de ces réunions l'état des dossiers en suspens assorti des positions du gouvernement. Après ces réunions le Gouvernement rend compte des résultats des travaux sur demande de la commission compétente de la Chambre. Le gouvernement s'engage à transmettre à la Chambre des Députés dès réception, outre les documents qu'elle reçoit de la part des institutions européennes, les documents, rapports,

communications et informations figurant à l'ordre du jour des différentes réunions du Conseil européen et du Conseil. Il s'agit d'une procédure d'information, et non d'un mandat de négociation donné par la Chambre des Députés au gouvernement.

Étude d'impact ex ante (étape de la négociation)

Les projets en phase de négociation ne font pas l'objet d'une étude d'impact *ex ante*. La fiche descriptive que les ministères doivent établir contient quelques éléments d'analyse puisqu'elle doit indiquer les implications juridiques et mettre en évidence les effets généraux sur le Luxembourg du projet en question.

Il a été proposé de recommander aux ministères de considérer divers éléments de l'étude d'impact *ex ante*, comme par exemple les critères généraux de meilleure réglementation, au stade de la négociation des textes européens, notamment dans le contexte de la rédaction du chapitre « effets généraux sur le Luxembourg, » au niveau de la fiche descriptive à rédiger. Cette fiche est élaborée par les différents ministères concernés suite à une proposition de directive communautaire.

Transposition des actes normatifs européens

Cadre institutionnel et processus

La responsabilité de la transposition du droit communautaire incombe aux ministères compétents en la matière visée par la directive européenne à transposer. Le ministère des Affaires étrangères, qui assume un rôle de coordination, identifie le ou les ministères qui seront chargés d'assurer la transposition d'une directive précise. Au cas où plusieurs ministères seraient concernés, le ministère des Affaires étrangères identifie un ministère qui assume la responsabilité première et qui coordonne l'effort de transposition avec les autres ministères concernés.

La transposition se fait en principe par la voie législative. Toutefois certaines dispositions techniques sont transposées en droit luxembourgeois par la voie d'un règlement grand-ducal et non pas par le biais d'une loi. La principale difficulté rencontrée par les ministères vient de leurs effectifs réduits. Cela conduit souvent à concentrer les ressources sur les négociations importantes pour le Luxembourg, et retarder par conséquent les travaux de transposition. Dans certains cas, la solution est de transposer mot pour mot.

Étude d'impact ex ante (étape de la transposition)

La fiche d'évaluation d'impact que les ministères doivent établir recouvre tous les projets de loi et projets de règlement, dont ceux destinés à transposer les directives européennes (voir chapitre 4).

Sur-réglementation

Selon certains interlocuteurs, la transposition peut donner lieu à du « goldplating » dans certains cas. Le programme de simplification administrative du gouvernement considère ce problème. L'un des grands principes de qualité réglementaire du gouvernement luxembourgeois est en effet « Rien que la directive, toute la directive ». Il est largement connu à travers les ministères, même s'il est difficile d'en mesurer précisément la mise en œuvre effective.

Selon d'autres interlocuteurs, le principe « la directive, rien que la directive » est appliqué parfois de manière trop rigide en empêchant les transpositions de faire usage d'importantes

options réglementaires laissées par les directives, notamment en vue d'un haut niveau de protection des consommateurs.

Suivi de la transposition

Au niveau du gouvernement, la transposition des directives est suivie par le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE), dont les réunions font une part de plus en plus large aux questions de transposition. Le ministre des Affaires étrangères présente aussi des rapports réguliers au Conseil du Gouvernement. Jusqu'à présent, les ministères n'ont pas disposé d'un outil électronique de suivi systématique et le processus est resté largement fondé sur les dossiers et informations transmis par les ministères. Un tableau d'avancement hebdomadaire a toutefois été mis en place. Le gouvernement présente annuellement au Parlement un rapport sur la transposition des directives européennes et l'application du droit communautaire. Il appartient au Parlement de décider si et quand il y a lieu de débattre le rapport. Jusqu'à présent, ce rapport a toujours été analysé par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

La déclaration gouvernementale pour la période 2009–14 prévoit de renforcer le dispositif de suivi de la transposition du droit communautaire à travers quatre principales mesures :

- Le renforcement des attributions du Comité interministériel de Coordination de la Politique européenne (CICPE). Le Comité doit assurer la coordination entre ministères responsables de la transposition des directives. Il doit en particulier assurer un travail en amont en signalant aux ministères les projets législatifs en préparation au sein des instances européennes et en leur assignant la tâche de préparer les mesures de transposition nécessaires de ceux-ci dans le respect des délais impartis.
- La mise en place des outils informatiques nécessaires pour assurer un meilleur suivi de la transposition des directives européennes et des procédures d'infraction.
- Une analyse du système actuel de transposition au Luxembourg afin d'identifier d'éventuels problèmes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions.
- Un examen régulier (au minimum à un rythme bimensuel) des dossiers de transposition par le Gouvernement lors de ses réunions en Conseil.

Résultats

Le tableau d'affichage du marché intérieur² de décembre 2009 de la Commission européenne montre que le Luxembourg a un déficit de transposition de 1.4% (au-dessus de la cible de 1% fixée par la Commission européenne), correspondant à 22 directives en retard de transposition (Communautés européennes, 2010). Si le Luxembourg figure parmi les cinq pays qui n'ont pas encore atteint la cible de 1%, la situation s'est améliorée de manière significative dans la période récente. En effet, le déficit atteignait 2.2% (36 directives en retard de transposition) en décembre 2008. Il s'était élevé à 2.8% (45 directives en retard de transposition) en décembre 2007. Ces progrès ont été permis par la mise en place de processus plus systématiques par le ministère des Affaires étrangères, notamment avec la fiche de transposition et un tableau de suivi hebdomadaire. Par ailleurs, le Luxembourg « transpose plutôt bien » : il affiche 7 directives non correctement transposées au 1er novembre 2009, ce qui est l'un des nombres les plus faibles parmi les

États-membres. Le Luxembourg enregistre 31 procédures d'infraction en mai 2009 (contre une moyenne de 47 pour l'ensemble des États-membres).

Lien avec la politique de gouvernance réglementaire de la Commission européenne

L'équipe de l'OCDE a recueilli plusieurs témoignages concernant l'importance d'une gouvernance réglementaire efficace au niveau de l'UE. De manière générale le Luxembourg souhaite vivement de voir un renforcement de cette politique, afin d'assurer une meilleure maîtrise de la production normative de l'UE (« on ne peut pas fermer le robinet des lois au niveau de l'UE »), et un renforcement des procédures d'analyse d'impact *ex ante* sur les projets de directive sans pour autant basculer dans des « procédures monstrueuses ». Ont également été cités des délais de plus en plus courts pour la transposition, certains projets de directive qui ne sont disponibles qu'en anglais, et un manque de cohérence dans les définitions employées dans les différentes directives.

Selon l'administration luxembourgeoise, il serait utile de disposer des projets d'actes législatifs émanant de la Commission européenne et transmis par celle-ci au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux dans des délais plus rapprochés. Le ministère des Affaires étrangères suggère ainsi la transmission électronique des projets d'actes législatifs dès leur adoption par le Collège des Commissaires à des adresses courriel à instaurer auprès des Représentations permanentes auprès de l'Union européenne.

Notes

1. La fiche contient les informations suivantes : nom du projet d'acte législatif, date de son adoption par la Commission et par le Conseil, délai de transposition, base légale, procédure de décision, personnes en charge, objectif et contenu, implications juridiques, effets sur le Luxembourg et difficultés potentielles de transposition.
2. Le déficit de transposition représente le pourcentage de directives du marché intérieur non transposées et notifiées comme telles à la Commission européenne par rapport au nombre total de directives à transposer.

Chapitre 8

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La gouvernance réglementaire pluri-niveaux, qui prend en compte les activités d'élaboration et d'application de la réglementation à tous les différents niveaux d'administration et pas uniquement au niveau national, constitue un autre élément essentiel d'une gestion efficace de la réglementation. Les Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation visent à « encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, renforcer la coordination et éviter les chevauchements de compétences entre les autorités réglementaires et les niveaux d'administration ». Cela vaut pour tous les pays qui s'efforcent d'améliorer leur gestion réglementaire, qu'il s'agisse de fédérations, d'états unitaires ou de configurations intermédiaires.

Dans de nombreux pays, les autorités locales se sont vu attribuer de nombreuses tâches complexes, couvrant des volets importants du système de protection sociale et des services publics dans des domaines tels que les services sociaux, les soins de santé et l'éducation, ainsi que des questions concernant le logement, l'aménagement du territoire et la construction, et la protection de l'environnement. Ces questions ont une incidence directe sur le bien-être des citoyens ou la prospérité des entreprises. Les niveaux d'administration infranationaux jouent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la réglementation. À l'intérieur des frontières d'un État, les niveaux d'administration régionaux et locaux ont besoin d'une flexibilité de plus en plus importante pour atteindre les objectifs fixés, économiques, sociaux et environnementaux dans leur contexte géographique et culturel particulier. En même temps, les niveaux d'administration infranationaux seront certainement de plus en plus responsables de la mise en œuvre des règlements communautaires. Une politique efficace de la gouvernance réglementaire pluri-niveaux, notamment dans le contexte de l'UE, requiert un examen prospectif :

- de l'attribution ou du partage de responsabilités en matière réglementaire entre les différents niveaux d'administration (qui peuvent être des responsabilités concernant l'élaboration des lois principales, l'élaboration des lois d'application ou la transposition de la réglementation communautaire, des responsabilités concernant la supervision ou l'application des réglementations nationales et infranationales ou des responsabilités concernant la prestation des services ;
- des capacités permettant à ces différents niveaux d'administration de produire une réglementation de qualité ;
- des mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration et à l'intérieur de tous les niveaux d'administration.

Évaluation et recommandations

Certaines avancées en matière de gouvernance réglementaire au niveau infranational sont évidentes, mais il reste des progrès à faire. La marge de manœuvre directe des communes n'est pas large, car leur rôle se cantonne de manière générale à la mise en œuvre des projets et des réglementations élaborés par le gouvernement central. Néanmoins, les communes disposent d'un important pouvoir autonome pour organiser leur territoire et en réglementer l'aménagement et l'utilisation, à travers les plans d'aménagement, et les permis de construire, et ils sont également responsables des prestations de services tels que la fourniture d'eau. Des guichets uniques à l'intention du citoyen ont été mis en place par un nombre grandissant de communes. Il n'est pas clair que les communes aient engagées une réflexion d'ensemble sur l'intérêt de mettre en place une bonne gestion réglementaire concernant leurs activités. Certains autres pays de l'UE (par exemple les Pays-Bas, la Suède) au niveau communal ont élaboré des plans d'action partagés.

Recommandation 8.1. Engager, avec le soutien de SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises), une réflexion afin de mettre sur pied un plan d'action et des priorités concernant la gouvernance réglementaire dans les domaines qui sont propres aux communes à gérer.

Les communes souhaiteraient voir une amélioration des efforts au niveau central pour prendre en compte leurs perspectives. La coopération entre le niveau national et infranational a besoin d'être renforcée. Malgré un État fort centralisé, il est important de garantir une coordination parmi tous les niveaux de gouvernement. Le SYVICOL pourrait donc être consulté plus régulièrement par tous les ministères, notamment dans les processus de simplification législative et des charges administratives. Il n'y a pas d'obligation de consultation des communes pour les ministères, et cela dépend donc du ministère et du projet en question. Pourtant, les décisions prises peuvent avoir des retombées importantes sur les communes qui sont obligées de les mettre en œuvre.

Recommandation 8.2. Intégrer dans la politique centrale de gouvernance réglementaire un volet concernant le lien central-communal.

Présentation d'ensemble

Structure, responsabilités et financement des collectivités territoriales

Structure des collectivités territoriales

Le Luxembourg ne connaît qu'un seul niveau administratif inférieur au pouvoir central : les communes. Le pays est subdivisé en 116 communes (dont 109 comptent moins de 10 000 habitants et 60 comptent moins de 2 000 habitants). Leur ministère de tutelle est le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Les communes forment une collectivité autonome, à base territoriale, possédant la personnalité juridique. Elles gèrent leur patrimoine et leurs intérêts par l'intermédiaire de représentants locaux (le conseil communal – voir encadré 8.1), sous le contrôle du pouvoir central, soit par l'intermédiaire d'organes spéciaux comme les commissaires de district et les contrôleurs de la comptabilité communale, soit par un système d'autorisations ou d'approbations qui porte le nom de tutelle administrative.

Le territoire du Grand-Duché du Luxembourg est divisé en trois districts administratifs, qui constituent une division purement administrative du territoire et ne sont pas des collectivités autonomes. Il y a dans chaque district administratif un commissaire de district, nommé par le Grand-Duc. Ce sont des fonctionnaires de l'État, placés sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur en particulier et du Gouvernement en général. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaires hiérarchiques entre le pouvoir central et les administrations communales. La commune de Luxembourg n'est pas supervisée par le commissaire de district, ses relations avec le ministère sont directes.

Encadré 8.1. Les organes communaux

Suivant l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale « *le conseil communal* règle tout ce qui est d'intérêt communal ». La compétence communale est toutefois limitée à la fois par la compétence de l'État (prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal) et par la compétence naturelle de l'initiative privée (par exemple : celle découlant pour les particuliers de la liberté de commerce et d'industrie).

L'action du conseil communal est différente suivant qu'elle s'exerce dans le domaine purement communal ou qu'elle porte sur des affaires qui lui sont soumises par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, il prend des décisions, dans le deuxième, il émet de simples avis.

Le *collège des bourgmestre et échevins* est chargé de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police, à moins que ce pouvoir ne lui ait été attribué par une disposition légale spéciale.

La loi communale charge le *collège des bourgmestre et échevins* de la publication des résolutions du conseil communal. Parmi ces résolutions figurent les règlements communaux dont les modalités de publication sont fixées par l'article 82 de la loi communale.

Le conseil communal prend des résolutions ; le collège les exécute. Dès que le conseil aura pris une décision, son pouvoir est épuisé ; celui du collège échevinal prend naissance. Si le conseil se chargeait de l'exécution de ses décisions, il empiéterait sur les attributions du collège et violerait la loi.

Compétences et pouvoirs des collectivités territoriales

Principales compétences des communes

Les communes sont dotées de compétences obligatoires et de compétences facultatives. Ainsi, un décret de 1789 constitue toujours la base juridique qui fixe les compétences primaires des communes, à savoir l'obligation de « ... faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». Il en ressort que les communes sont investies d'un pouvoir de police, large et autonome, à exercer dans les limites éventuellement fixées par la réglementation nationale.

Les communes agissent aussi dans des domaines régis par une réglementation instaurée par d'autres instances. En effet, en matière de réglementation, le rôle des communes est souvent celui d'un simple exécutant de la réglementation nationale. Il s'agit en principe de certaines compétences obligatoires, dans lesquelles l'autonomie communale ne joue plus ou est du moins très réduite. La matière du genre la plus importante est celle de l'enseignement fondamental. A part certaines questions concernant le personnel enseignant, l'organisation et la mise en œuvre de l'enseignement fondamental sont entièrement confiées aux communes, sans qu'elles puissent pour autant réglementer en la matière. Elles peuvent tout au plus prendre un règlement d'ordre interne concernant la bonne utilisation de l'infrastructure scolaire. Il en va de même dans le domaine des établissements classés ou

dangereux. Ici, les communes sont investies d'un pouvoir d'enquête publique, voire d'autorisation, mais elles ne peuvent pas réglementer en la matière.

L'aménagement communal et le développement urbain est une autre matière complexe de grande envergure qui est régie par une réglementation nationale très détaillée. Toutefois, les communes conservent ici un large pouvoir autonome pour organiser leur territoire et en réglementer l'aménagement et l'utilisation. Ainsi, les plans d'aménagement général et particuliers sont arrêtés par les conseils communaux, sous la tutelle de l'autorité supérieure, et les règlements communaux sur les bâtisses et les permis de construire sont pris respectivement délivrés par les autorités communales compétentes, sans contrôle tutélaire.

Les prestations de services effectuées sous la responsabilité des communes sont notamment la fourniture d'eau potable, l'assainissement et l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets, le transport scolaire, l'enseignement musical, les structures d'accueil communales pour enfants, la gestion des cimetières. L'aide sociale figure aussi parmi les compétences communales, mais elle est gérée par un office social rattaché à la commune, partiellement placé sous sa tutelle.

Contrôle de légalité

Le droit reconnu par la Constitution aux organes représentatifs de la commune, de gérer eux-mêmes les intérêts exclusivement locaux, leur confère une large autonomie caractérisée par le pouvoir communal, la représentation locale et la personnalité juridique. En effet, la commune étant une personne morale de droit public, elle possède et gère un patrimoine propre, elle peut acquérir des droits, contracter des obligations et elle peut plaider en justice. Toutefois, la Constitution a conféré au législateur le soin de régler la composition, l'organisation et les attributions du conseil communal et elle a réservé à l'autorité supérieure le droit d'exercer un contrôle continu sur les communes.

La plupart des règlements communaux sont ainsi soumis au contrôle de légalité de la part de l'autorité de tutelle, à savoir le ministère de l'Intérieur. Dans certaines matières, ce dernier agit en parallèle avec le ministre ayant la matière concernée dans ses attributions. En cas d'annulation ou de non-approbation d'un acte d'une autorité communale par le Grand-Duc, par le ministre de l'Intérieur ou toute autre autorité compétente, la commune dispose d'une recours en annulation de la mesure de tutelle devant la Cour administrative.

Financement

Les ressources ordinaires des communes se subdivisent en trois grandes catégories, qui représentent environ chacune un tiers des ressources globales: les impôts communaux directement à charge des contribuables locaux (impôt commercial communal et impôt foncier); les dotations financières étatiques non affectées, regroupées au sein du fonds communal de dotation financière (FCDF), et les revenus de fonctionnement affectés (taxes et redevances communales prélevés en contrepartie des services qu'elles rendent aux consommateurs locaux ; subsides versés par l'État par exemple pour le financement de l'enseignement musical)¹. Un système de péréquation financière a été instauré, permettant d'atténuer les écarts de revenus résultant des différences d'activités économiques. Le ministère de l'Intérieur approuve annuellement les taux de l'ICC et de l'impôt foncier fixés par les communes, ainsi que les taxes et redevances communales.

Réflexion sur une réforme territoriale

En 2005, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a publié un document de réflexion sur une réforme territoriale et administrative du Grand-duché de

Luxembourg. Ce rapport cherchait à repenser l'ensemble de l'organisation territoriale en partant du constat que la petite taille de la plupart des communes luxembourgeoises ne leur permettait pas de s'entourer des structures administratives nécessaires pour offrir elles-mêmes tous les services que le citoyen exige d'elles.

Le rapport de 2005 encourageait l'intercommunalité et la fusion des communes, et proposait de redéfinir les missions communales et d'adapter le financement des communes. En matière d'intercommunalité, de nombreux syndicats de communes ont vu le jour depuis les années 1980, surtout pour l'accomplissement des missions obligatoires essentielles des communes (telles que la construction et l'exploitation des complexes scolaires, la fourniture d'eau et l'assainissement, la gestion des déchets) mais aussi dans des missions non obligatoires (telles que les soins à domicile, les maisons de retraite, le sport). Le rapport de 2005 a mis en évidence les difficultés résultant de cette inflation, résultant du surdimensionnement des syndicats. Il proposait de privilégier des structures intercommunales de niveau régional. Les avancées ont été limitées ainsi qu'en termes de fusion (le nombre de communes est resté quasiment inchangé, de 118 en 2005 à 116 en 2010).

Politiques de gouvernance réglementaire au niveau infranational

Le gouvernement central a fait valoir à travers son programme pour 2009-14 l'objectif de créer un environnement administratif favorable à l'activité économique, et a retenu un certain nombre de mesures de simplification administrative touchant plus particulièrement aux procédures en matière d'aménagement communal et de développement urbain, d'établissements classés et de protection de la nature. Les initiatives envisagées incluent la création d'un guichet unique de l'urbanisme ; l'élaboration au niveau communal d'un règlement-type des bâtisses ; l'élaboration d'un guide d'exécution en vue d'une meilleure cohérence législative ; et la création de plates-formes de concertation interministérielles.

Le volet « simplification administrative » du programme gouvernemental comprend une série de mesures individuelles de réforme de « dispositions législatives et réglementaires individuelles » concernant les communes, et notamment :

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que certains des règlements grand-ducaux afférents ;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- la législation sur les marchés publics ;
- la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets d'infrastructure de transport ;
- la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Le ministère de l'Intérieur (l'autorité de tutelle pour les communes) a pris l'initiative pour élaborer, ensemble avec des représentants et experts du secteur communal, des règlements-type communaux concernant des matières diverses.

Pour ce qui est des initiatives propres aux communes, un nombre grandissant de communes met en place des « guichets citoyen », accessibles via leurs sites Internet respectifs et destinés aux habitants de la commune concernée. Toutefois, ce n'est pas une obligation pour les communes, et cela dépend de l'initiative des mandataires communaux et/ou du personnel de l'administration communale.

Au niveau communal, il n'existe aucune obligation de consulter le public dans le cadre de l'élaboration de la réglementation, à part un cas de figure : la loi communale permet aux conseils communaux d'appeler les électeurs à se prononcer par la voie du référendum dans les cas d'intérêt communal. La tenue d'un tel référendum local est obligatoire lorsqu'il est demandé par un certain nombre d'électeurs (1/5^e des électeurs dans les communes de plus de 3000 habitants et 1/4 des électeurs dans les autres communes).

Mécanismes de coordination

Coordination entre l'administration centrale et les administrations locales

Il y a dans chaque district administratif un commissaire de district, nommé par le Grand-Duc. Ce sont des fonctionnaires de l'État, placés sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur en particulier et du Gouvernement en général. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaires hiérarchiques entre le pouvoir central et les administrations communales. Toutes les administrations communales, à l'exception de la ville de Luxembourg, sont placées sous leur surveillance immédiate et ne doivent correspondre avec l'autorité supérieure que par leur entremise, sauf dans des cas graves et exceptionnels.

Lorsqu'un projet de réglementation nationale est élaboré, lequel concerne ou influence le secteur communal, le gouvernement associe ce dernier parfois aux travaux préparatoires, ceci par le biais du SYVICOL. Pour ce faire, le gouvernement crée des groupes de travail ministériels *ad hoc*, voire interministériels, et invite le SYVICOL à y participer. Le ministre de l'Intérieur, lequel est l'autorité de tutelle de droit commun à l'égard des communes, se réunit semestriellement avec le SYVICOL pour un échange de vues, pour entendre ses doléances et propositions et pour se concerter sur la marche à suivre dans les différentes matières posant problème. L'information entre niveau national et communal circule aussi du fait que la Chambre des Députés comprend de nombreux bourgmestres parmi ses membres. SYVICOL 1 a exprimé à l'équipe de l'OCDE le souhait d'une réunion annuelle avec le gouvernement.

Quand l'État investit les communes de nouvelles compétences, il ne les dote pas toujours des moyens nécessaires pour pouvoir les exercer avec les soins et l'efficacité voulus. Aussi, l'État crée parfois de nouveaux instruments ou services que les communes devront organiser et gérer, mais il ne veille pas nécessairement à leur accorder des délais suffisants pour bien pouvoir préparer et exécuter la mise en œuvre. Dans de tels cas, la réglementation venant d'en haut peut paraître excessive ou non adaptée aux réalités, ceci du moins pendant une certaine période de démarrage.

Il arrive aussi que les règlements d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre certaines nouvelles lois ne soient pas pris en temps utile, ce qui conduit encore à des conflits et problèmes d'application de la réglementation nationale par les autorités infranationales. La principale difficulté soulevée par les communes auprès de l'équipe de l'OCDE est la difficulté parfois rencontrée pour mettre en œuvre les nouvelles réglementations. La difficulté peut venir d'un manque de moyens nécessaires et/ou de délais trop courts pour préparer et exécuter la mise en œuvre.

L'un des éléments du programme gouvernemental consiste à procéder à une codification à droit constant de l'ensemble de la réglementation nationale régissant ou impliquant les communes, pour aboutir à un Code des collectivités territoriales.

Par ailleurs, une carte des regroupements territoriaux envisageables a été établie dans un travail commun avec le SYVICOL.

Coordination entre administrations locales

Les commissaires de district jouent le rôle de coordinateurs entre les communes. Ils ont le droit de réunir, sous leur présidence, les autorités de plusieurs communes, pour délibérer sur des affaires d'intérêt commun.

En pratique, les communes coopèrent dans de nombreux domaines à travers le SYVICOL.

Notes

1. En 2005, les ressources affectées représentaient 37% des ressources des communes, les impôts communaux 30% (dont plus de 28% au titre de l'impôt commercial communal) et la FCDF 33% (*source* : Ministère de l'Intérieur).

Bibliographie

- Andrich, Daniel (2003), La procédure législative et réglementaire, Service central de législation, Luxembourg.
- Besch, Marc (2005), Traité de légistique formelle, Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.
- Nothar, Roger (2002), La procédure administrative non contentieuse, p.8-11 www.Legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/guides/procedure_administrative_non_contentieuse/P_047_098.pdf.
- Ministère de l'Intérieur (2005), « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg », www.miat.public.lu/publications/relation_communes/Concept_integratif/concept.pdf.
- Ombudsman (2009), Rapport d'activité du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009. Secrétariat du Médiateur, Luxembourg. www.ombudsman.lu/doc/doc_downloads_51.pdf.
- CNSAE (2009), Simplify – Simplification administrative en faveur des entreprises, Rapport 2004-2009, Luxembourg. www.simplification.public.lu/brochure/Brochure.pdf.
- Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2010.
- Plan de conjoncture du gouvernement du 6 mars 2009 : lutter contre les effets de la crise-préparer l'après-crise.

Annexe A

La procédure d'élaboration des normes au Luxembourg

Projets de loi (initiative gouvernementale)

En vertu de l'article 47 de la Constitution, il revient au Grand-Duc d'adresser à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. Dès son approbation par le Conseil de Gouvernement, le membre du Gouvernement concerné est autorisé à démarrer la procédure législative.

Une fois approuvé par le Conseil de Gouvernement, le Gouvernement soumet le projet à l'avis du Conseil d'État. Le projet est généralement accompagné d'un exposé des motifs dans lequel le ministre compétent explique les raisons qui sont à la base du projet, ainsi que d'un commentaire des articles. L'avis du Conseil d'État est transmis au Gouvernement sous la forme d'un rapport motivé, contenant des conclusions et, le cas échéant, un contre-projet.

A la suite, le ministère initiateur prépare un arrêté grand-ducal de dépôt l'autorisant à déposer le projet à la Chambre des Députés. Comme c'est le cas pour toutes les pièces qui requièrent la signature du Grand-Duc, le projet d'arrêté grand-ducal de dépôt est à transmettre au ministère d'État, chargé des relations avec la Cour Grand-ducale. Toutes les pièces soumises à la connaissance ou à la signature du Grand-Duc doivent obtenir le visa du Premier ministre. Le dossier, qui sera transmis au ministère d'État pour continuation au Maréchalat de la Cour, devra contenir, outre l'arrêté grand-ducal de dépôt, le projet de loi en question avec toutes ses annexes ainsi que l'extrait du procès-verbal du Conseil de Gouvernement renseignant sur la date d'approbation de l'avant-projet.

Le ministère d'État informe le ministère initiateur de la date de la signature souveraine de l'arrêté de dépôt, de sorte que le membre du Gouvernement concerné est habilité à déposer, en séance publique entre les mains du Président de la Chambre ou par envoi à l'administration parlementaire, une expédition conforme à l'original de l'arrêté grand-ducal de dépôt, avec un exemplaire du projet et de ses annexes, et des pièces afférentes (le cas échéant l'avis du Conseil d'État et les avis des chambres professionnelles). L'administration parlementaire attribue un numéro au projet (document parlementaire) qui sera ensuite imprimé par le Service Central des Imprimés de l'État (où des exemplaires supplémentaires peuvent en être commandés).

Avec l'impression du projet de loi comme document parlementaire, le projet devient un document public qui peut être consulté par toute personne intéressée. Les documents parlementaires consécutifs, qui seront publiés tout au long de la procédure, et qui gardent le numéro attribué par l'administration parlementaire, auquel est adjoint un exposant (numéroté consécutivement), permettent au public de suivre l'évolution de la procédure législative et de prendre connaissance de documents tels que le(s) avis du Conseil d'État, les avis des chambres professionnelles, les amendements éventuels, le rapport de la commission compétente de la Chambre des Députés, etc.

Informé de l'approbation du projet par le Conseil de Gouvernement (extrait du procès-verbal), le ministère initiateur fait parvenir à la ministre aux Relations avec le Parlement¹, une lettre en vue de saisir le Conseil d'État pour avis, conformément à l'article 19 paragraphe (1) de la loi du 12 juillet 1996 qui dispose que les rapports du Conseil d'État avec le Grand-Duc et avec la Chambre des Députés ont lieu, sauf les cas d'extrême urgence, par l'intermédiaire du Premier ministre.

Les projets de loi portant approbation d'une convention internationale n'ont pas besoin de passer par le Conseil de Gouvernement, étant donné que le ministre concerné a déjà été autorisé à signer la Convention en vertu des pleins pouvoirs attribués par le Grand-Duc.

Le dépôt à la Chambre peut avoir lieu soit avant, soit après la saisine du Conseil d'État. Cependant, en pratique, le dépôt à la Chambre est effectué dans la majorité des cas avant la saisine du Conseil d'État et/ou l'obtention de l'avis de la Haute Corporation.

Dans ce cas, l'article 55, paragraphe (2) du Règlement de la Chambre des Députés prévoit que la Conférence des Présidents ordonne le renvoi à une commission parlementaire qui peut entamer l'instruction avant même la réception de l'avis du Conseil d'État. Cependant, la discussion en commission peut commencer qu'au plus tôt trois jours après la distribution du texte aux députés, à moins que la Chambre n'en décide autrement (Règlement de la Chambre des Députés, article 55 paragraphe (5)).

En tout état de cause, la Chambre ne peut procéder au vote définitif sur l'ensemble du projet de loi avant que l'avis du Conseil d'État ne lui ait été communiqué (sauf la Chambre à invoquer l'article 2 paragraphe (4) de la loi du 12 juillet 1996).

En pratique, les commissions parlementaires attendent d'être en possession de l'avis du Conseil d'État avant d'entamer le fond de la discussion au sujet d'un projet de loi déterminé.

Depuis janvier 2010, après leur signature, les procès-verbaux des réunions des commissions sont publics et publiés sur le site Internet de la Chambre des Députés. Cette publicité ne vaut toutefois pas pour les procès-verbaux des réunions du Bureau, de la Conférence des Présidents, de la Commission de Contrôle parlementaire du Service de Renseignement de l'État et ceux ayant trait à des visites de délégations internationales. Une commission peut décider d'entendre à titre consultatif l'avis de personnes ou d'organismes extraparlamentaires. Chaque Député peut prendre part comme observateur n'ayant pas de droit de vote aux réunions de toutes les commissions dont il n'est pas membre. Les Membres du Gouvernement peuvent y être invités, respectivement demander d'y assister, pour y présenter leurs exposés, conformément à l'article 80 de la Constitution, qui prévoit que les Membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent. Cet article est interprété comme englobant les séances plénières de la Chambre et les réunions des commissions parlementaires.

L'avis du Conseil d'État est communiquée à la commission parlementaire saisie du projet de loi, et, sur base de cet avis, la commission arrête définitivement son rapport ou propose des amendements.

Le rapport parlementaire final est écrit et contient, outre l'analyse des documents reçus et des délibérations de la commission, des conclusions motivées ainsi que le texte que la commission propose au vote de la Chambre.

En tout état de cause et en règle générale, la Chambre ne peut procéder au vote définitif sur l'ensemble du projet de loi avant que l'avis du Conseil d'État ne lui ait été communiqué. Or, par exception au principe général, l'article 2 paragraphe (4) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État et l'article 70, paragraphe (1) du Règlement

de la Chambre des Députés, permettent à la Chambre des Députés de procéder à un vote du projet de loi, même en absence de l'avis du Conseil d'État.

Si la Chambre prend un vote pour le texte de loi non encore avisé (ou des amendements non avisés), le Conseil d'État dispose, après avoir été informé sur le vote de la Chambre, d'un délai de trois mois pour émettre son avis (sur le texte de loi ou des amendements apportés au texte de loi initial). Si, au cours de ces trois mois, la Haute Corporation n'émet pas d'avis, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble du projet de loi, pour ensuite se dispenser du second vote constitutionnel et demander également la dispense du second vote à la Haute Corporation. À noter, qu'en pratique cette procédure d'exception n'a jamais été appliquée jusqu'alors.

Un intervalle de trois jours doit être respecté entre l'adoption du rapport en commission et la présentation du même rapport en séance publique. La discussion des projets de loi suit immédiatement la présentation du rapport en séance publique, le vote du projet de loi intervenant directement après la discussion.

Ainsi, en vertu de l'article 22, paragraphe 5 de son Règlement, « les rapports sont soumis à l'approbation de la commission. Ils sont distribués avant la discussion en séance publique, au moins trois jours avant les débats, à moins que la Chambre n'en décide autrement. »

La Conférence des Présidents propose une séance publique pour la mise à l'ordre du jour du projet de loi dont le rapport a été adopté par la commission parlementaire en charge. En principe, le projet de loi peut figurer à l'ordre du jour d'une prochaine séance publique si le rapport afférent a été adopté jusqu'au jour au plus tard où siège la Conférence des Présidents pour la fixation des travaux parlementaires, sauf le cas d'extrême urgence ou lors de la dernière semaine de séances publiques de la session parlementaire en décembre ou en juillet.

La présentation du rapport de la commission précède immédiatement l'intervention des représentants des divers groupes politiques et des différents orateurs inscrits, le ministre compétent pour le projet prenant la parole à la fin, sauf s'il insiste pour intervenir immédiatement après le rapporteur.

Propositions de loi (initiative parlementaire)

Chaque député a le droit de faire des propositions de loi. Le député qui veut faire une proposition de loi la signe et la dépose sur le bureau de la Chambre. La Chambre décide de la recevabilité d'une proposition de loi sur proposition de la Conférence des Présidents.

La proposition de loi est transmise au Gouvernement qui peut rendre un avis et elle est renvoyée par la Conférence des Présidents à une commission.

La proposition de loi figure à l'ordre du jour d'une réunion de commission et ensuite d'une séance publique dans un délai de 6 mois après le dépôt. La proposition de loi est présentée et discutée en séance publique quant à la poursuite de la procédure législative. À l'issue de la discussion, la Chambre se prononce par un vote sur la poursuite de la procédure législative.

Si la Chambre se prononce en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi, celle-ci est renvoyée par la Conférence des Présidents pour examen à une commission. La proposition de loi est également transmise au Conseil d'État et aux chambres professionnelles concernées pour avis.

Si la Chambre se prononce en défaveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi, celle-ci est classée sans suites.

Ne peuvent être réintroduites au cours d'une même session les propositions que la Chambre a classées sans suites ou qu'elle n'a pas adoptées.

Tout rapport qui sera fait sur une proposition provenant de l'initiative parlementaire et tendant à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques ou à diminuer les recettes devra, s'il est favorable à la proposition, indiquer les ressources ou les diminutions de dépenses permettant de couvrir la dépense ou la diminution de recettes devant résulter de l'adoption de la proposition.

Chaque député a le droit de retirer une proposition de loi dont il est l'auteur avant le vote sur la poursuite de la procédure législative. La Chambre est informée du retrait.

Le retrait d'une proposition de loi après le vote sur la poursuite de la procédure législative est décidé par la Chambre sur proposition de la Conférence des Présidents.

Une proposition de loi ne peut être retirée du rôle après le premier vote constitutionnel.

Les projets ou propositions de loi sont renvoyés par le président de la Chambre soit à l'une des commissions permanentes, soit à une commission spéciale formée à cet effet, soit à deux ou plusieurs commissions permanentes qui siégeront ensemble. A partir du renvoi aux commissions, la procédure est la même pour les propositions de loi que pour les projets de loi.

La commission saisie d'un projet de loi délibère et fait son rapport dans un délai rapproché, si elle ne décide pas de soumettre à l'avis (complémentaire) du Conseil d'État des amendements au projet. Le rapport est distribué aux membres de la Chambre.

Le rapport est présenté en séance publique de la Chambre par le rapporteur de la commission. Après avoir entendu le rapport, la Chambre procède à la discussion publique qui porte sur le principe, sur l'ensemble du projet, sur les différents articles et sur les éventuels amendements.

L'auteur de l'initiative et le rapporteur de la commission défendent leurs points de vue respectifs. Chaque membre de la Chambre peut intervenir dans la discussion, en tenant compte des règles en ce qui concerne le temps de parole (cf. art.37 du Règlement de la Chambre des Députés).

Au cours de celle-ci, les députés peuvent présenter des amendements. Les amendements doivent être rédigés par écrit et remis au président de la Chambre. Il faut qu'ils soient appuyés par au moins cinq députés.

Si la Chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer les amendements au Conseil d'État ou à une commission parlementaire, la discussion peut être suspendue jusqu'à ce que le Conseil d'État ait formulé son avis et que la commission ait rédigé son rapport complémentaire.

Procédure réglementaire

Étant donné que le Grand-Duc est habilité par la Constitution à exercer le pouvoir réglementaire, les règlements grand-ducaux sont toujours d'initiative gouvernementale.

Après avoir élaboré un avant-projet de règlement, le ministère initiateur transmet le dossier contenant toutes les pièces requises en 50 exemplaires au Premier ministre, ministre d'État, afin qu'il soit soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement.

Dès l'approbation par le Conseil de Gouvernement, «l'avant-projet de règlement grand-ducal» devient «projet de règlement grand-ducal» et peut être introduit dans la procédure.

À cet effet le ministre initiateur adresse une lettre à la ministre aux Relations avec le Parlement (pour le compte du Premier ministre) – Service Central de Législation en vue de saisir le Conseil d'État du projet de règlement. Comme pour les projets de loi, cette lettre indique la date d'approbation du projet par le Conseil de Gouvernement, les chambres professionnelles et autres instances consultées ou à consulter et le caractère prioritaire éventuel du projet ainsi que les directives communautaires qu'il se propose de transposer le cas échéant.

La lettre de saisine du Conseil d'État doit être accompagnée des différentes pièces constituant le dossier.

Le Service Central de Législation transmet le dossier à la Haute Corporation pour avis et aux membres du Gouvernement concernés par l'objet du règlement pour information.

Le Conseil d'État fait parvenir son avis au Premier ministre – Service Central de Législation qui se charge de le communiquer au ministre initiateur et aux autres membres du Gouvernement concernés.

Suite à l'avis du Conseil d'État, le ministre initiateur modifie le cas échéant le texte du projet dans le sens des observations éventuelles de la Haute Corporation. D'un point de vue purement légal, rien ne l'oblige cependant de ce faire.

L'avis d'une chambre professionnelle doit être demandé pour tout projet de règlement grand-ducal concernant principalement la profession qui rentre dans ses compétences. Cependant, bien que l'avis doive obligatoirement être demandé il ne doit pas impérativement être obtenu. Au contraire de la procédure législative, l'omission de consultation des chambres professionnelles compétentes au sujet d'un projet de règlement comporte des sanctions juridiques.

Après l'obtention de l'avis du Conseil d'État et dans l'hypothèse que les observations de la Haute Corporation n'ont pas donné lieu à des modifications majeures du texte initial du projet nécessitant un avis complémentaire du Conseil d'État, le ministre initiateur du projet peut procéder à la publication de la mesure exécutoire d'une loi.

Dans les cas d'urgence, à décider par Lui, le Grand-Duc peut se dispenser de solliciter l'avis du Conseil d'État pour un projet de règlement grand-ducal, conformément à l'article 2, paragraphe 1 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État. En pratique, l'urgence est appréciée par le Conseil de Gouvernement sur base d'un rapport dûment motivé par le ministre initiateur. Le recours à la procédure d'urgence est censé se limiter à des cas d'exception et ne doit, en aucun cas, devenir la règle. Par ailleurs, il ne peut être recouru à la procédure d'urgence dans le cas où une loi exige formellement que le Conseil d'État soit saisi pour avis des règlements pris en exécution de cette loi. Cela est également vrai pour les amendements à un projet de règlement pour lequel la Haute Corporation a déjà émis un premier avis. De récentes décisions de justice se sont attribuées

le droit d'apprécier si le recours à la procédure d'urgence pour l'élaboration d'un règlement est justifié dans le cas d'espèce qui les occupe (Cour Administrative, 25 octobre 2001). Il est à noter que le recours à la procédure d'urgence ne dispense pas le ministre initiateur de demander l'avis des chambres professionnelles au sujet des projets de règlement concernant principalement la profession qui rentre dans leurs compétences. Toutefois, bien qu'il soit obligatoire de demander l'avis des chambres professionnelles compétentes, il n'est pas nécessaire d'attendre l'obtention de cet avis.

Certains règlements grand-ducaux peuvent être subordonnés par la loi à la condition de consulter la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés.

Note

1. Pour le compte du Premier ministre - Service Central de Législation.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2010 28 2 P) ISBN 978-92-64-09512-0 – n° 57624 2010

Mieux légiférer en Europe

LUXEMBOURG

L'importance d'une gouvernance réglementaire efficace n'a jamais été aussi claire qu'elle ne l'est aujourd'hui, dans le sillage de la pire crise économique depuis la Grande Dépression. Cependant, comment « mieux légiférer » permettra-t-il d'améliorer les perspectives pour une plus forte performance économique et une meilleure qualité de vie, pour promouvoir une croissance pérenne et renforcer la résilience des pays ? Qu'est-ce qu'une réglementation efficace ? Quelle doit être la forme et la direction de la politique de gouvernance réglementaire au cours de la prochaine décennie ? Pour répondre à ces questions, l'OCDE a lancé, en partenariat avec la Commission européenne, un projet pour examiner l'évolution de la gouvernance réglementaire dans 15 pays de l'OCDE, dont le Luxembourg.

Chaque rapport fait l'analyse des questions clés qui sont nécessaires pour dégager le cadre de référence futur pour une bonne gestion de la politique et des réformes de réglementation. Les questions examinées incluent :

- La stratégie et les politiques d'amélioration de la gouvernance réglementaire.
- Les capacités institutionnelles pour une gouvernance réglementaire.
- La transparence des réglementations et la mise en place d'une consultation réelle de l'opinion publique.
- La gestion et rationalisation des réglementations existantes.
- La conformité, la mise en application, et les voies de recours.
- Les relations entre les États membres et l'Union européenne.
- Les relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales.

Les pays participants sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

www.sourceocde.org/gouvernance/978926409512-0

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder *via* :

www.sourceocde.org/978926409512-0

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

Avec l'assistance financière
de l'Union européenne



éditions **OCDE**

www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-09512-0
42 2010 28 2 P



9 789264 095120