

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.



Extrait de :
Better Regulation in Europe: Luxembourg 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264095113-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Annexe A. La procédure d'élaboration des normes au Luxembourg », dans *Better Regulation in Europe: Luxembourg 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095168-14-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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.