

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.



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), « Capacités institutionnelles pour la gouvernance réglementaire », dans *Better Regulation in Europe: Luxembourg 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264095168-7-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.