

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 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). *Legilux* 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).

Legilux 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.