

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'autoréglementation 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'autoréglementation, 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'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-t-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 dûment 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 ministère 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 ministère 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