

Chapitre 6

Conformité, mise en application, et voies de recours

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

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

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

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

Évaluation et recommandations

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

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

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

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

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

Présentation d'ensemble

Conformité et mise en application des réglementations

Suivi de l'application des réglementations

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

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

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

Voies de recours contre les décisions administratives

Les recours juridictionnels

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

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

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

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

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

Les recours non juridictionnels (administratifs)

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

Le Médiateur

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

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

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

Notes

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