

Chapitre 5

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Ce chapitre examine deux domaines de la politique réglementaire. Le premier est celui de la simplification du droit. Le stock important de normes et de formalités administratives qui s'accumulent au fil du temps nécessite un examen régulier et une mise à jour pour éliminer les éléments obsolètes ou non efficaces. Plusieurs approches sont possibles : consolidation, codification, réécriture, abrogation, examen *ad hoc* des normes dans un secteur particulier, clauses de temporisation (ou « crépusculaires ») qui prévoient une revue systématique ou une annulation de la réglementation après une date donnée.

Le second domaine abordé dans ce chapitre est celui de la réduction de la charge administrative, politique qui s'est fortement développée au cours des dernières années. Les formalités administratives sont des instruments importants pour les pouvoirs publics. Elles peuvent aussi assurer que les entreprises opèrent dans des conditions commerciales égales pour toutes au départ. Cependant, elles peuvent constituer une charge et être source d'irritation pour les entreprises et les particuliers. Le droit du travail, les normes environnementales, la réglementation fiscale et la réglementation en matière de planification sont des domaines réglementaires complexes. Les procédures d'autorisations et permis peuvent faire peser une charge administrative importante sur les entreprises, notamment les PME. Dans la plupart des pays, le premier problème est celui d'identifier précisément les origines et l'étendue des charges administratives. La mesure de la charge administrative s'est améliorée grâce à l'utilisation par un nombre croissant de pays de la méthode des coûts standards (*Standard Cost Model*) pour analyser les obligations d'information d'origine réglementaire. La quantification de la charge administrative qui en découle a aussi permis d'entretenir l'intérêt pour les politiques de réforme de la réglementation¹.

Plusieurs gouvernements ont commencé à se pencher sur le problème des charges administratives au sein de l'administration en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation interne, d'en réduire les coûts et de libérer ainsi des ressources pour améliorer la prestation des services publics. La réglementation interne à l'administration comprend l'ensemble des prescriptions normatives (telles que les formalités administratives) que l'administration impose à ses différents services et aux prestataires de services publics (par exemple, agences ou administrations locales chargées de délivrer certains services publics). Les contraintes budgétaires limitent l'affectation de ressources supplémentaires aux administrations en place. Il est alors important d'alléger les charges administratives pesant sur les administrations et prestataires de services publics pour les rendre plus efficaces.

L'administration électronique est un instrument de plus en plus important pour réduire les coûts et charges administratives pesant sur les particuliers, entreprises et sur l'administration elle-même.

Évaluation et recommandations

Simplification du droit

La simplification législative est l'une des priorités de la politique de qualité réglementaire du Luxembourg, avec des actions assez bien développées de codification. Le gouvernement a lancé une série d'initiatives de simplification législative. Le rassemblement dans une structure ordonnée de toutes les normes concernant un même domaine est considéré comme un exercice utile, qui devrait être poursuivi avec des ressources appropriées. Une autre tendance est celle d'enrichir la même loi, avec toutes les lois successives, plutôt que d'avoir de lois éparses, comme par exemple la loi de 1993 sur le secteur financier. Dans les interviews effectuées, l'équipe de l'OCDE a rencontré des opinions décidément favorables envers la simplification législative, notamment à travers la codification.

Néanmoins, les efforts de simplification législative ne sont pas systématisés, s'étant concrétisés en initiatives *ad hoc* de codification. Le Gouvernement devrait d'avantage s'engager dans une politique systématique de simplification des lois et des règlements. Tout programme de simplification législative doit être conçu en tant que politique de moyen ou long terme, soutenu au plus haut niveau politique, et mis en œuvre par des équipes bien étoffées d'experts, et en particulier de juristes, vu son objectif de nettoyage et rationalisation du système juridique, pour une meilleure accessibilité du droit, et dans le but ultime de faciliter la vie aux citoyens et aux entreprises. Le gouvernement, avec une stratégie de simplification législative renforcée, et conduite dans les secteurs considérés prioritaires, pourra assurer un droit plus facilement accessible, moins stratifié et fragmenté, moins coûteux, et plus clair.

Au-delà de la codification, le Luxembourg n'a pas encore déployé d'autres mesures de simplification législatives qui pourraient s'avérer utiles. Par exemple le Luxembourg n'a pas encore déployé l'instrument de la loi périodique de simplification et de la loi coupe-lois, et pourrait en considérer les avantages. Ces instruments, engageant dans le processus de simplification à la fois le parlement et le gouvernement, associent le nettoyage normatif, la simplification et la codification, dans une forme flexible et innovante (à droit non constant).

Recommandation 5.1. Confirmer l'importance attribuée à la simplification législative en appuyant sur le lien avec une meilleure accessibilité du droit. Revoir les différentes options pour l'aborder, en vue de mettre en œuvre d'autres dispositifs que la codification. Confirmer les secteurs prioritaires.

Le dispositif institutionnel n'est pas en mesure d'apporter le soutien nécessaire. Les institutions placées au centre du Gouvernement, et notamment le CSA, devraient être renforcées, afin de promouvoir un programme de simplification du droit de plus grande envergure. Les possibilités de succès d'un programme de simplification et codification du droit se basent en large partie sur la coordination et les capacités des administrations ministérielles de travailler en réseau, pour l'identification des priorités de simplification, la préparation des codes, la consultation des parties prenantes. Le travail de codification nécessite tout particulièrement une coordination interministérielle souple et constante, pour la coordination des textes et la prise en compte de toutes les différentes positions, en particulier pour ce qui concerne les domaines transversaux ou à compétence partagée. Pour venir en appui, l'exemple du Comité de la réforme des Lois irlandais (*Law Reform Commission*) ou encore son homologue britannique, pourrait être une source d'idées pour le

Luxembourg. Ce Comité indépendant a pour mission de maintenir une veille sur la cohérence et la qualité de l'ensemble des normes et de proposer des réformes concrètes pour leur amélioration au gouvernement. Enfin, la simplification des lois et des règlements revêt un caractère technique, et devrait donc être géré par un corps de juristes, situés dans les différents cabinets ministériel.

Recommandation 5.2. Renforcer le soutien institutionnel à la simplification législative. Engager une réflexion sur les autres possibilités, qui pourraient travailler en parallèle pour avancer plus vite et de manière plus systématique, tels que l'instauration d'un Comité de la réforme des lois. Revoir les capacités juridiques dans les ministères.

Il est important de mettre en exergue les liens importants entre la simplification législative et les autres actions pour l'amélioration de la qualité réglementaire. La simplification législative et la codification à droit non constant, doivent se relier aux programmes de réduction de la charge administrative. Également, la consultation et les études d'impact sont essentielles pour une évaluation des effets et de la portée innovatrice des codes-loi et des effets des politiques engagées, avec les évaluations *ex post*.

L'apport des TIC en matière de simplification législative est importante et pourrait être renforcée. En conformité avec l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », la simplification législative peut aussi bénéficier des TIC, pour l'amélioration de l'accès au droit des citoyens. Le site *Legilux* est un excellent accomplissement de base.

Réduction des charges administratives

Une cible globale réaliste a été fixée pour la réduction des charges, et le CSA a mis en place plusieurs des éléments nécessaires à un bon suivi du programme. Suite aux élections de 2009, une cible globale de 15% a été mise en place. Un réseau de correspondants ministériels est en place, animé par le CSA. Des groupes de travail *ad hoc* ont été formés pour les quatre domaines pour lesquels le gouvernement a fixé un objectif quantitatif de réduction. C'est un bon départ.

Le dispositif ne comprend pas d'objectifs précis et ne prévoit pas de publicité particulière pour les résultats concrets des ministères concernés. L'agenda de la simplification administrative est encore loin d'être approprié par l'ensemble des ministères. L'objectif global marque un pas important, mais doit être conforté par des objectifs plus précis pour assurer un suivi et une évaluation des résultats efficaces, et pour mettre les ministères concernés sous pression de résultats.

Recommandation 5.3. Établir et publier les objectifs quantifiés précis pour les ministères concernés. Renforcer les contacts avec les autres pays de l'UE à travers les groupes établis à cette intention pour recueillir le maximum d'informations sur les expériences qui pourraient être utiles pour le Luxembourg.

Il faut prévoir de renforcer le lien avec les études d'impact en intégrant un chiffrage des charges *ex ante*. La réduction des charges administratives fait déjà partie intégrale du dispositif d'études d'impact *ex ante* mais les charges anticipées ne sont pas encore chiffrées. Des outils ont besoin d'être développés pour aider à la quantification des

charges *ex ante*, en s'inspirant des exemples dans d'autres pays tels que la Suède avec son système « MALIN », qui permet aux ministères de chiffrer les charges anticipées.

Un renforcement des mesures pour les citoyens mérite d'être porté plus loin. Un programme à l'intention des citoyens est inscrit dans le programme du gouvernement. Cela apporterait plus de visibilité aux efforts du gouvernement, qui est déjà engagé dans cette voie notamment avec l'administration électronique et les guichets uniques, pour s'adresser aux charges administratives subies par le grand public. L'exemple des Pays-Bas pourrait être utile.

Des mesures de réduction de charges administratives pour l'administration méritent aussi d'être envisagées. Il serait utile d'engager une réflexion sur la pertinence d'une démarche visant l'administration. Dans un contexte de fiscalité difficile, certains autres pays ont découvert qu'une réduction des charges sur l'administration permet non seulement des économies mais aussi de réorienter une partie des ressources économisées pour renforcer le travail des services publics directement auprès des citoyens et entreprises (moins de paperasse, plus de disponibilité pour le client).

Recommandation 5.4. Confirmer l'intention de procéder avec un programme pour la réduction des charges administratives pour les citoyens, dès lors que les ressources sont disponibles pour le faire, et que l'instance responsable a été identifiée. Engager une réflexion sur la possibilité d'un programme pour l'administration.

Présentation d'ensemble

En général les politiques de simplification et de qualité réglementaire au Luxembourg sont plutôt orientées envers les entreprises, et notamment les PME. Tout aussi bien que la simplification administrative, la simplification législative, ayant comme objectifs primaires l'accessibilité et la clarté du droit, bénéficie tous les citoyens. Le Conseil Économique et Social l'a souligné dans son avis annuel portant sur l'« Évolution économique, sociale et financière du pays » (avril 2009) « la simplification administrative ne concerne pas seulement les entreprises, mais également les citoyens, qui doivent bénéficier d'un accès plus direct et rapide aux services publics, sans que ces efforts ne se fassent toutefois au détriment de la qualité de ces services ».

La simplification du droit

La simplification normative développée dans les pays de l'UE peut se décliner de manières diverses :

- La codification à droit constant, ou à droit non constant.
- Les lois périodiques de simplification par lesquelles le parlement habilite le gouvernement à simplifier et codifier le droit².
- Les lois « coupe-lois »³.
- La « délégification », substituant aux lois une réglementation par normes secondaires.
- Les clauses de réexamen ou de caducité automatique des lois.

La codification

La codification fait partie des principaux volets d'actions entreprises par le gouvernement Luxembourgeois pour simplifier le droit. Il figure ainsi parmi les mesures énoncées dans le plan de simplification pour les entreprises publié en 2007 (voir ci-dessous). Le gouvernement a entamé plusieurs projets de codification, dans différents domaines, soit à droit constant, soit à droit non constant, mais avec une tendance à privilégier la voie de la codification à droit constant. On distingue deux types de codification : les codes-compilation et les codes-loi :

- Les *codes-compilation* listent l'ensemble des textes législatifs et réglementaires d'un domaine particulier dont ils regroupent par chapitres adéquats les différentes ramifications de la matière. Ces codes ont une valeur documentaire et n'ont pas de valeur probante devant la justice (fera seul foi, dans ce cas, le texte du Mémorial). C'est sous cette rubrique que s'inscrivent le Code administratif, le Code de l'Environnement, le Code de la Santé, le Code de l'Éducation nationale, ainsi que le future Code économique et financier. Ces codes-compilation sont l'œuvre conjointe du Service central de la législation et de l'un ou de l'autre service particulier qui tiennent les textes à jour de manière à présenter l'état actuel des textes normatifs (*i.e.* un texte coordonné ou consolidé). Le rythme de mise à jour varie selon les codes (jusqu'à deux fois par an pour le Code administratif et le Code de l'environnement).
- Les *codes-loi* quant à eux, constituent la loi dans les domaines respectifs dont ils régissent la matière. L'intégralité des textes de leurs articles est fixée par la loi et ne peut être changée que par un acte législatif ou réglementaire. Ces codes ont valeur probante devant la justice. Le droit luxembourgeois comprend 10 codes-loi, dont le Code civil, le Code pénal, le Code du travail, le Code du commerce.

Les codes-compilation sont mis à jour régulièrement par le SCL. Deux fois par ans une version papier est issue, avec publication également sur *Legilux* ; cet exercice est contrôlé par un juriste externe. Les Code-loi, intégrant toutes les autres lois et votés par le Parlement, sont aussi mis à jour par le SCL.

L'un des principaux travaux de codification concerne la consommation. Son établissement vise à améliorer la sécurité juridique en facilitant l'accès aux textes légaux en vigueur, en abrogeant des dispositions superfétatoires et en simplifiant le cadre légal. Le Code de la consommation, déposé à la Chambre des Députés et élaboré par le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, entend regrouper tous les textes de lois et de règlements grand-ducaux actuellement éparpillés qui concernent la protection des intérêts économiques du consommateur. À part la transposition de la directive 2005/29/CE portant sur les pratiques commerciales déloyales (dite directive UCP (*unfair commercial practices*)), aucun nouveau texte n'est ajouté à la réglementation existante issue dans sa majeure partie de dispositions communautaires. Un autre projet de codification (à droit constant également) concerne les collectivités territoriales (voir chapitre 8). Les marchés publics sont également visés par la codification.

Le code de la consommation a également été considéré comme un résultat très positif. Cette codification à droit constant a permis de rendre la législation en matière de protection juridique et économique des consommateurs plus cohérente et lisible. Le code comprend les règles extracontractuelles (informations précontractuelles et pratiques commerciales déloyales), les règles contractuelles (clauses abusives et contrats particuliers) et les règles en matière d'application du droit de la consommation, couvrant l'action en cessation et les

nouveaux pouvoirs accordés à l'administration par le législateur. Du point de vue procédural et de la méthode, il a été noté que le code de la consommation est issu d'un travail structuré, par phases successives et avec plusieurs confrontations avec les « stakeholders » et des experts nationaux et européens. Dans le fond, il a été noté que le but de tutelle des droits des consommateurs a été atteint grâce à une législation accessible, et non pas « trop simplifiée ».

La plupart des codes existants ressortent de la compétence du ministère de la Justice, d'où son rôle résiduel en tant que gardien de la bonne cohérence des grands codes, par exemple du code civil, à chaque fois qu'ils sont modifiés sur l'initiative d'un autre ministère. Le ministère de la Justice surveille donc, lors du Pré-Conseil, tous les projets de lois en cours d'être introduits, susceptibles d'interférer ou modifier ces « grands » codes.

Les autres instruments

La délégitimation ne fait pas encore partie du paysage de simplification normative au Luxembourg. Le programme gouvernemental de juin 2009 prévoit toutefois que, pour accélérer certains aspects de la procédure législative et réglementaire, en particulier en ce qui concerne la transposition de certains textes UE à caractère technique, le gouvernement « examinera les moyens pour avoir dans les domaines techniques un recours plus fréquent au règlement grand-ducal et au règlement ministériel ». Les lois de simplification sont également absentes, et il n'existe pas de système « coupe-lois » qui peut s'avérer utile pour renforcer un nettoyage de fond. Des mécanismes tels que des clauses de réexamen ou de caducité automatique des lois ne sont pas appliqués de manière systématique au Luxembourg.

La réduction des charges administratives

Réduction des charges administratives pour les entreprises

En 2004, le gouvernement a décidé d'accorder une priorité à la simplification des formalités administratives afin de renforcer la compétitivité et l'esprit d'initiative des PME. Cette orientation répondait à une forte demande des entreprises, en particulier des PME. En décembre 2004 le gouvernement a mis en place le Comité national pour la simplification administrative en faveur des entreprises (CNSAE), renommé Département de la Simplification Administrative (DSA) en 2010. La simplification administrative pour les entreprises repose sur un plan d'actions, élaboré à partir de propositions émanant des entreprises ou de leurs représentants, qui font partie du DSA. Un plan formel appelé « Entfesselungsplang fir Betriber » a été publié par le CNSAE en 2007 et un rapport sur les actions réalisées entre 2004 et 2009, publié en avril 2009.

Le programme 2009-14 du nouveau gouvernement, issu des élections de juin 2009, a repris les principaux projets de simplification administrative. Le gouvernement a franchi une étape supplémentaire en fixant un objectif national de réduction des charges administratives de 15% jusqu'en 2012, applicable sur quatre domaines prioritaires, dont le premier sera la sécurité sociale. Les trois autres domaines considérés (aménagement communal, environnement, taxation) ont été formellement approuvés. Le choix des domaines a été en partie établi à partir d'une enquête auprès des entreprises réalisée en 2006, tandis que la cible a été fixée à un niveau (15%) considéré réalisable. Dans les premières années du programme de simplification, les actions entreprises par le CSA ont largement privilégié des « prises faciles », pour s'attaquer aux problèmes les plus évidents et rapides à résoudre, permettant notamment d'asseoir la crédibilité du programme. Il s'agit

à présent pour le CSA d'adopter une méthode plus systématique pour s'attaquer à des problèmes plus complexes.

Le Luxembourg ne fait pas usage de dates communes d'entrée en vigueur, qui faciliteraient le suivi par les entreprises (en particulier, les PME) des évolutions réglementaires qui les concernent.

Cadre institutionnel et soutien

La réduction des charges administratives relève de la responsabilité du CSA, établi en 2004 (sous le nom de CNSAE) et depuis juillet 2009 sous la tutelle du ministère d'État (avant cette date il relevait des compétences du ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement). Ce comité, qui comprend des représentants des administrations publiques et des représentants patronaux, se réunit une fois par mois⁴. La participation des représentants d'entreprises dans le CSA a permis une coopération active des entreprises dans les travaux de simplification administrative.

Des correspondants à la simplification administrative en faveur des entreprises ont été nommés dans tous les ministères et administrations concernées. Ils sont devenus les interlocuteurs du secrétariat du CSA à travers les ministères, ce qui est d'autant plus indispensable que le secrétariat du CSA est réduit (3 personnes). Ce dernier recueille les propositions émanant de ses différents membres, coordonne les différents travaux et communique les résultats. Les correspondants ont aussi pour mission de promouvoir la problématique de la simplification administrative et une participation active des ministères au programme de simplification, ce qui demande du temps.

Méthodologie

Les actions de simplification entreprises sur la période 2004-09 ont été définies à la suite d'une enquête auprès des entreprises et de propositions émises par les représentants professionnels et des administratives publiques. Après sa mise en place en 2004, le CNSAE avait fait effectuer une enquête auprès de 500 PME pour évaluer la perception des entreprises face aux obligations et procédures administratives de l'État. Cette enquête avait fait apparaître onze domaines prioritaires, dont six ont été considérés comme primordiaux. Des propositions d'actions, rendues sous la forme de « fiches *ex post* », ont été avancées par les représentants professionnels et quelques administrations publiques, se rapportant à ces six domaines. En 2007, le CNSAE a établi six groupes de travail *ad hoc*, constitués par des représentants d'organisations patronales et d'administrations publiques (Sécurité alimentaire, Environnement, Fiscalité, Sécurité et Santé au Travail, Sécurité Sociale, Transport). Ces groupes sont chargés de résoudre les problèmes relevés dans les fiches *ex post*.

En 2009, le gouvernement a décidé d'utiliser la méthode de SCM pour mesurer les charges administratives dans les quatre domaines pour lesquels il a fixé un objectif quantitatif de réduction. Le travail a d'abord été engagé dans le domaine de la sécurité sociale. Plus précisément, il s'agit de mesurer les différences des coûts administratifs pour les entreprises suite à la réforme du système de la sécurité sociale par l'introduction d'un statut unique pour tous les salariés.

Depuis 2005, le CSA met à la disposition du public ainsi que des administrations des fiches *ex post*. Par le biais de ces fiches *ex post*, le public ou les administrations ont la possibilité de rendre les pouvoirs publics attentifs sur des charges administratives identifiées et peuvent également proposer des améliorations concrètes. Le Modèle des Coûts Standard est appliqué une première fois en 2009 au domaine de la sécurité sociale et

notamment à l'introduction d'un statut unique pour salariés. Le CSA examine la problématique abordée d'abord avec les experts correspondants pour analyser la réalité du problème et, si celui s'avère réel, fait monter la fiche *ex post* ensuite en assemblée plénière. Le cas échéant, la fiche *ex post* sera traitée ultérieurement en groupe de travail *ad hoc*.

Consultation publique et communication

Les actions de simplification engagées par le gouvernement luxembourgeois ont reposé sur les propositions émises par les entreprises à travers leurs organisations professionnelles, qui font partie de la plénière du DSA. Toute administration, entreprise ou citoyen peut aussi faire parvenir des remarques ou propositions de simplification au DSA à travers le site Internet de ce dernier. Le DSA publie des informations sur ses travaux à travers son site Internet et une lettre d'information électronique. En 2009, il a publié une brochure de 45 pages présentant par domaine d'activité les actions de simplification entreprises depuis 2004 et leur état d'avancement⁵. En pratique, la communication a surtout été faite en direction des entreprises et les guichets des administrations publiques. Les autres parties prenantes (telles que les associations de consommateurs, les syndicats) sont beaucoup moins impliqués.

Le gouvernement souligne l'utilité de ce processus. Les Chambres professionnelles prennent en compte la problématique de la simplification administrative en faveur des entreprises dans leurs avis formels dans la procédure législative. Les difficultés que peuvent poser les textes réglementaires sont identifiées dès le départ et des solutions appropriées sont présentées par tous les acteurs concernés. Ces avis sont demandés au moment du dépôt du projet à la Chambre des Députés, après le passage du texte au Conseil de Gouvernement. Le processus permet aussi d'éviter certains retards liés à l'apparition de différends à un stade tardif du processus d'élaboration de la simplification administrative en faveur des entreprises.

Guichets uniques

En novembre 2008, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative a lancé un guichet virtuel, www.guichet.lu, destiné à diversifier l'accès aux services publics et faciliter les démarches. L'objectif de ce portail est de centraliser l'ensemble des procédures, formulaires et informations mis à disposition par l'État au sens large, aussi bien pour les citoyens que pour les professionnels). Il comprend un volet « citoyens » et un volet « entreprises ». Le portail comprend un guide administratif sur un grand nombre de situations identifiées, regroupées par grands thèmes. Il fournit aussi des informations sur l'actualité législative et réglementaire. Au-delà du volet informationnel, le portail est une plate-forme interactive qui permet d'accomplir les formalités administratives en ligne. Il contient un descriptif des procédures administratives les plus importantes, permet de télécharger des formulaires et, pour certains, de les renvoyer, signés par voie électronique, à l'organisme concerné. Ce portail doit être progressivement enrichi de nouvelles formalités, pour évoluer d'un portail initialement informatif vers une plate-forme véritablement interactive.

La nouvelle version de la fiche d'évaluation d'impact inclut une section sur la Directive « services », et la note explicative fournit des renseignements supplémentaires sur ce qui est attendu des auteurs d'un avant-projet à ce sujet. Par ailleurs un projet de loi – cadre relative aux services dans le marché intérieur a été déposé en date du 30 mars 2009.

Une restructuration globale de la présence Internet de l'État est également en cours, ceci dans l'optique de simplifier l'accès aux informations et services pour les citoyens et les entreprises d'une part, et de réduire le nombre de sites à maintenir de l'autre.

Un « guichet unique urbanisme » est en cours de développement. Les portails existants (plusieurs centaines) vont être remplacés par un seul portail intégré (voir le chapitre 8).

Autorisations et licences

Le programme gouvernemental 2009-14 prévoit l'introduction du principe du silence de l'administration qui vaut accord dans le cadre de l'octroi d'autorisations qui ne requièrent pas de définitions de conditions ou d'obligations supplémentaires. Selon ce principe, les administrations disposeraient d'un délai fixe de trois mois pour l'instruction des dossiers soumis. Si le requérant ayant déposé un dossier complet ne reçoit pas de réponse de l'administration dans le délai fixé, l'autorisation en question est censée être accordée. Une confirmation écrite de la part de l'administration ne serait donc plus requise. D'autre part, le programme gouvernemental arrête qu'en ce qui concerne les autres régimes d'autorisations, pour lesquels un système d'autorisation tacite ne s'avère pas réalisable, les textes légaux et réglementaires seront adaptés de façon à introduire des délais de réponse précis pour les administrations concernées, comme par exemple le délai pour vérifier si un dossier d'une demande est complet. Ces délais devront être adaptés selon les besoins de chaque administration, sans pour autant dépasser trois mois.

Suivi du programme

Le CSA rapporte sur l'avancée de ses travaux à son ministère de tutelle (le ministère d'État) et au conseil de gouvernement et sur demande, à la Commission parlementaire de la Fonction Publique et de la Simplification Administrative. Un bilan 2004-09 sur les progrès en matière de simplification administrative en faveur des entreprises, a été rendu public au printemps 2009 sous forme d'une brochure.

Résultats

Le rapport du CSA publié en 2009 annonce que sur 85 actions incluses dans le plan d'action publié en 2007, 52 actions ont été réalisées, 19 sont en voie de réalisation et 14 restent à réaliser. Après une phase de démarrage, le rythme de progression est plus marqué depuis 2008, ce qui est remarqué par les représentants d'entreprises. Les demandes de ces dernières se concentrent à présent sur le besoin d'harmoniser les procédures d'autorisation et les délais de réponse des administrations.

Parmi les principales avancées, on peut citer à titre d'exemple :

- la mise en ligne électronique de procédures rassemblées dans un guichet unique virtuel (par exemple pour les autorisations d'établissement) ;
- la suppression des copies certifiées conformes ;
- la fusion du Registre de commerce et de sociétés avec le Registre des personnes physiques et morales ;
- l'allègement des procédures pour le recrutement de salariés non communautaires (notamment à travers la création du titre de séjour unique qui combine l'autorisation de séjour et l'autorisation de travail) ;
- la simplification de procédures relatives à la prévention et gestion des déchets.

Réduction des charges administratives pour les citoyens

La politique de simplification administrative du gouvernement luxembourgeois a d'abord visé les entreprises, mais des actions ont aussi été entreprises en faveur des citoyens. Le gouvernement a cherché à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration, en améliorant l'accès à l'information et en facilitant les démarches administratives. L'axe principal actuel de cette politique, qui fait partie de la modernisation de la fonction publique, est le volet « citoyens » du guichet unique virtuel qui regroupe ainsi l'ensemble des informations sur les procédures par grande rubrique (taxes et impôts, emploi, famille, enseignement, logement, citoyenneté ou encore transport). La création du médiateur (voir chapitre 6) a aussi eu pour objectif d'améliorer les relations entre l'administration et les citoyens. Les entretiens avec l'équipe de l'OCDE suggèrent un intérêt clair de voir cette politique évoluer plus fortement. Dans le contexte assez particulier du Luxembourg, une grande partie de la population et des actifs luxembourgeois étant d'origine étrangère, cette politique en effet relève une importance potentielle d'envergure pour que tous ceux qui ont besoin des services de l'administration puissent y accéder facilement.

Réduction des charges administratives pour l'administration

Le gouvernement luxembourgeois n'a pas entrepris d'autres actions spécifiques pour réduire les charges administratives pesant sur l'administration à part celles proposées par la réforme administrative qui analysent le fonctionnement de l'administration dans sa globalité, (application du modèle d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF), analysent des relations avec le citoyen-usager, optimisation des processus). Or, ces démarches ne sont pas appliquées jusqu'ici de façon systématique dans toutes les administrations. Les entretiens avec l'équipe de l'OCDE ont toutefois fait apparaître certaines réticences à l'égard d'une démarche particulière axée sur l'administration. Il serait utile d'engager une réflexion sur la pertinence d'une telle démarche. Certains ont exprimés des doutes, qu'une réduction des charges administratives sur les entreprises ne ferait que basculer le problème sur l'administration. Cela permettrait de cadrer le problème.

Notes

1. Les programmes de réduction de la charge administrative peuvent inclure l'examen et la simplification des normes existantes, si bien qu'il peut y avoir un recoupement avec des programmes comme la codification. Il peut aussi y avoir un recoupement avec les sujets abordés dans le précédent chapitre sur l'élaboration des normes. En effet, les programmes de réduction de la charge administrative s'appuient souvent sur un objectif de réduction nette, tenant compte des nouvelles réglementations adoptées.
2. Introduites en Italie en 1997 et en France en 2003.
3. En Italie par exemple, la quatrième loi de simplification a introduit un mécanisme progressif pour le nettoyage normatif (la loi coupe-lois « Taglia-leggi »), dont les phases successives ont pour but: le recensement

des lois et règlements en vigueur ; la simplification normative, avec l'abrogation de toutes les normes antérieures à 1970 n'étant pas considérées indispensables par les administrations ; le remaniement et la codification à droit non constant afin d'harmoniser les dispositions restées en vie avec celles successives à 1970. La mise en œuvre concrète de cet instrument a surtout insisté sur la phase de l'abrogation de toutes les lois obsolètes.

4. Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), Chambre des Métiers, Chambre de Commerce, Fédération des Artisans, Association des banques et banquiers du Luxembourg (ABBL), Confédération luxembourgeoise du commerce (CLC), Fedil-Business Federation Luxembourg, Fédération nationale des hôteliers, restaurateurs et cafetiers du Grand-Duché du Luxembourg (Horesca).
5. www.simplification.public.lu/brochure/Brochure.pdf.