

## Chapitre 7

### Les relations entre les États membres et l'Union européenne

Pour les États membres de l'Union européenne, la transposition des textes communautaires a pris une importance considérable, avec une part croissante du droit national qui trouve son origine au niveau de l'Union européenne. Les règlements communautaires s'appliquent directement dans les États membres sans qu'il soit indispensable de les transposer dans le droit national, contrairement aux directives communautaires qui nécessitent une transposition. Cela amène à s'interroger sur les moyens permettant de s'assurer que les textes transposant le droit communautaire sont entièrement cohérents avec les objectifs des politiques sous-jacentes, qu'ils ne créent pas de nouveaux obstacles au bon fonctionnement du marché unique européen et qu'ils n'aboutissent pas à une sur-réglementation et à faire peser inutilement des charges supplémentaires sur les particuliers et les entreprises. La transposition doit aussi être faite dans les délais requis, afin de minimiser le risque d'incertitude juridique, notamment pour les entreprises.

Il est important de considérer le point de vue des administrations nationales (et infranationales) sur la façon dont les institutions européennes elles-mêmes gèrent la production de réglementation. La Commission européenne a développé des politiques d'amélioration de la qualité de la réglementation, et notamment mis en place des procédures d'études d'impact. Le regard des instances inférieures sur l'efficacité de ces politiques peut contribuer à leur réussite.

#### Évaluation et recommandations

**La petite taille de l'administration par rapport avec les autres pays de l'UE constitue un défi majeur pour le Luxembourg.** Comment s'organiser au mieux pour assurer une efficacité optimale des processus de négociation et de transposition des directives européennes ? En effet, le Luxembourg doit faire face au même nombre de directives, donc au même volume de travail, que les autres pays de l'UE.

**Le processus de négociation ne paraît pas soulever de problèmes majeurs.** Le Luxembourg privilégie le processus de négociation dans le respect de la méthode communautaire et concentre ses efforts sur les dossiers les plus importants.

**Le problème se situe plutôt en aval, avec la transposition, pour laquelle le Luxembourg affiche un déficit au-dessus de la cible fixée par la Commission européenne.** Une approche plus structurée a récemment été mise en place pour le suivi des transpositions, avec un outil électronique de support, afin de pallier aux problèmes de retard dans la transposition des directives. On peut noter des progrès récents. La transposition se fait normalement par voie législative, et il n'existe pas de dispositions particulières ou de

voies rapides pour la transposition comme on peut en relever dans certains autres pays tels que le Royaume-Uni.

**Toutefois, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes** en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports permet la transposition de certaines dispositions techniques par voie d'un règlement grand-ducal.

**Toutefois, le Luxembourg « transpose plutôt bien » par rapport à son taux d'infractions.** Celui-ci est l'un des moins élevés parmi les membres de l'UE.

**La sur réglementation pourrait constituer un problème.** Le principe « toute la directive, rien que la directive » est le mot d'ordre promulgué par le gouvernement, un principe qui cherche à concilier le besoin de ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour la transposition, et la nécessité d'être en règle pour éviter les procédures d'infraction. C'est un principe bien connu à travers de l'administration, sans toutefois qu'il existe un consensus très clair sur sa mise en œuvre. Il semblerait qu'une partie de l'administration soit en difficultés (« certains ministères sont noyés dans les textes »). D'autres intervenants ont suggéré que la qualité de la transposition est plutôt bonne. Les mêmes fonctionnaires sont responsables à la fois des négociations et de la transposition d'une directive. C'est en principe un atout, mais lorsqu'il y a lieu de choisir, la priorité est accordée à la négociation. Les problèmes liés à la transposition n'étant pas bien cernés mais probablement d'ordres différents, il serait utile d'envisager une évaluation. Le programme gouvernemental en effet prévoit une analyse du système actuel de transposition afin d'identifier d'éventuels problèmes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions.

**Il importerait à l'avenir que le suivi électronique de la transposition permette de vérifier dans quelle mesure le principe « la directive, rien que la directive » a été appliqué, afin de mesurer la mise en œuvre effective de ce dernier.**

---

**Recommandation 7.1. Engager une évaluation de la procédure de transposition au niveau des directives individuelles et par ministère et/ou secteur, pour identifier ou se situent les problèmes. Engager une réflexion sur les dispositions juridiques, si celles-ci s'avèrent une des raisons pour la difficulté de transposition. Discuter de la problématique avec des autres pays à moyens réduits tels que l'Irlande ou la Finlande.**

---

## Présentation d'ensemble

### *Contexte général*

Comme dans les autres pays de l'Union européenne, la production réglementaire au niveau national est très influencée par la production de normes au niveau européen. Selon les statistiques sur le nombre de textes normatifs (voir chapitre 4), les textes transposant une ou plusieurs directives européennes ont représenté selon les années de 16 à 30% des nouveaux lois et règlements grand-ducaux sur la période 2005-08.

### *Négociation des actes normatifs européens*

#### *Cadre institutionnel et processus*

Lors de la phase de négociation des projets d'actes législatifs au sein des différentes formations du Conseil de l'Union européenne, les négociations sont conduites par les

ministres compétents. La coordination est assurée par le ministère des Affaires étrangères qui centralise l'information en provenance et à destination des institutions européennes et préside le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE) qui se réunit 4 à 6 fois par an. En effet, le CICPE, mis en place en 2005, s'est initialement réuni 6 fois par an, pour passer depuis 2009 à un rythme de 4 réunions par an. En pratique, les ministères établissent des priorités sur les dossiers de négociation qui intéressent au plus près le Luxembourg afin d'y concentrer leurs ressources.

Dès adoption d'un projet d'acte législatif par le Collège des Commissaires, le ministère des Affaires étrangères en informe le ou les ministères jugés compétents en la matière. Dans un délai d'un mois, les ministères doivent alors élaborer des fiches descriptives concernant ces projets<sup>1</sup>. Ces fiches visent à inciter les ministères à se familiariser avec les dispositions des projets de directives et/ou de règlements dès le stade de leur adoption par la Commission européenne (y compris leurs impacts juridiques), anticiper d'éventuels problèmes qui pourraient se poser lors de la transposition et de clarifier les questions de compétence à un stade préliminaire. Les fiches descriptives sont régulièrement présentées au CICPE.

Lors de la phase de négociation, les ministères peuvent consulter les acteurs concernés de la société civile sur les projets d'actes législatifs les concernant. Une telle consultation au préalable facilite notamment la transposition ultérieure de la directive émanant des négociations car, au terme de la loi de 1924 sur les chambres professionnelles, ces dernières doivent être consultées sur la loi ou le règlement grand-ducal portant transposition de la directive avant l'adoption de la loi ou du règlement concernant la profession qui rentre dans leurs compétences.

### *Rôle du Parlement*

Un accord récent entre le gouvernement et la Chambre des Députés sur la coopération en matière de politique européenne a renforcé l'implication possible des parlementaires dans le processus de négociation des directives européennes, en assurant une meilleure information des députés sur les négociations en cours. L'aide-mémoire relatif à cet accord est entré en vigueur en juillet 2008 et a été inscrit dans le règlement de la Chambre des Députés en date du 7 mai 2009. Cet accord a aussi été conclu pour créer les conditions qui permettent à la Chambre des Députés de contrôler le respect du principe de subsidiarité qui a été attribué aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne.

Aux termes dudit accord, « (...) le Gouvernement informe la Chambre des Députés de manière précoce et continue sur toutes les questions européennes revêtant une importance particulière pour le Grand-Duché de Luxembourg. » Cette information peut se faire sous forme orale ou écrite comme par exemple à travers des notes explicatives permettant d'évaluer les conséquences éventuelles des actes européens pour le Luxembourg. Elle peut porter tant sur le fond que sur la procédure. Elle doit permettre à la Chambre des Députés de déterminer en temps utile sa position qu'elle communique au Gouvernement. Dans ces cas, la Chambre des Députés doit être informée de façon continue de l'état d'avancement de ces dossiers.

La Chambre des Députés ou les commissions parlementaires peuvent demander aux membres du Gouvernement participant aux réunions du Conseil européen ou du Conseil de l'Union de venir exposer préalablement à la tenue de ces réunions l'état des dossiers en suspens assorti des positions du gouvernement. Après ces réunions le Gouvernement rend compte des résultats des travaux sur demande de la commission compétente de la Chambre. Le gouvernement s'engage à transmettre à la Chambre des Députés dès réception, outre les documents qu'elle reçoit de la part des institutions européennes, les documents, rapports,

communications et informations figurant à l'ordre du jour des différentes réunions du Conseil européen et du Conseil. Il s'agit d'une procédure d'information, et non d'un mandat de négociation donné par la Chambre des Députés au gouvernement.

### *Étude d'impact ex ante (étape de la négociation)*

Les projets en phase de négociation ne font pas l'objet d'une étude d'impact *ex ante*. La fiche descriptive que les ministères doivent établir contient quelques éléments d'analyse puisqu'elle doit indiquer les implications juridiques et mettre en évidence les effets généraux sur le Luxembourg du projet en question.

Il a été proposé de recommander aux ministères de considérer divers éléments de l'étude d'impact *ex ante*, comme par exemple les critères généraux de meilleure réglementation, au stade de la négociation des textes européens, notamment dans le contexte de la rédaction du chapitre « effets généraux sur le Luxembourg, » au niveau de la fiche descriptive à rédiger. Cette fiche est élaborée par les différents ministères concernés suite à une proposition de directive communautaire.

### ***Transposition des actes normatifs européens***

#### *Cadre institutionnel et processus*

La responsabilité de la transposition du droit communautaire incombe aux ministères compétents en la matière visée par la directive européenne à transposer. Le ministère des Affaires étrangères, qui assume un rôle de coordination, identifie le ou les ministères qui seront chargés d'assurer la transposition d'une directive précise. Au cas où plusieurs ministères seraient concernés, le ministère des Affaires étrangères identifie un ministère qui assume la responsabilité première et qui coordonne l'effort de transposition avec les autres ministères concernés.

La transposition se fait en principe par la voie législative. Toutefois certaines dispositions techniques sont transposées en droit luxembourgeois par la voie d'un règlement grand-ducal et non pas par le biais d'une loi. La principale difficulté rencontrée par les ministères vient de leurs effectifs réduits. Cela conduit souvent à concentrer les ressources sur les négociations importantes pour le Luxembourg, et retarder par conséquent les travaux de transposition. Dans certains cas, la solution est de transposer mot pour mot.

#### *Étude d'impact ex ante (étape de la transposition)*

La fiche d'évaluation d'impact que les ministères doivent établir recouvre tous les projets de loi et projets de règlement, dont ceux destinés à transposer les directives européennes (voir chapitre 4).

#### *Sur-réglementation*

Selon certains interlocuteurs, la transposition peut donner lieu à du « goldplating » dans certains cas. Le programme de simplification administrative du gouvernement considère ce problème. L'un des grands principes de qualité réglementaire du gouvernement luxembourgeois est en effet « Rien que la directive, toute la directive ». Il est largement connu à travers les ministères, même s'il est difficile d'en mesurer précisément la mise en œuvre effective.

Selon d'autres interlocuteurs, le principe « la directive, rien que la directive » est appliqué parfois de manière trop rigide en empêchant les transpositions de faire usage d'importantes

options réglementaires laissées par les directives, notamment en vue d'un haut niveau de protection des consommateurs.

### *Suivi de la transposition*

Au niveau du gouvernement, la transposition des directives est suivie par le Comité interministériel de coordination de la politique européenne (CICPE), dont les réunions font une part de plus en plus large aux questions de transposition. Le ministre des Affaires étrangères présente aussi des rapports réguliers au Conseil du Gouvernement. Jusqu'à présent, les ministères n'ont pas disposé d'un outil électronique de suivi systématique et le processus est resté largement fondé sur les dossiers et informations transmis par les ministères. Un tableau d'avancement hebdomadaire a toutefois été mis en place. Le gouvernement présente annuellement au Parlement un rapport sur la transposition des directives européennes et l'application du droit communautaire. Il appartient au Parlement de décider si et quand il y a lieu de débattre le rapport. Jusqu'à présent, ce rapport a toujours été analysé par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration.

La déclaration gouvernementale pour la période 2009–14 prévoit de renforcer le dispositif de suivi de la transposition du droit communautaire à travers quatre principales mesures :

- Le renforcement des attributions du Comité interministériel de Coordination de la Politique européenne (CICPE). Le Comité doit assurer la coordination entre ministères responsables de la transposition des directives. Il doit en particulier assurer un travail en amont en signalant aux ministères les projets législatifs en préparation au sein des instances européennes et en leur assignant la tâche de préparer les mesures de transposition nécessaires de ceux-ci dans le respect des délais impartis.
- La mise en place des outils informatiques nécessaires pour assurer un meilleur suivi de la transposition des directives européennes et des procédures d'infraction.
- Une analyse du système actuel de transposition au Luxembourg afin d'identifier d'éventuels problèmes pour élaborer et mettre en œuvre des solutions.
- Un examen régulier (au minimum à un rythme bimensuel) des dossiers de transposition par le Gouvernement lors de ses réunions en Conseil.

### *Résultats*

Le tableau d'affichage du marché intérieur<sup>2</sup> de décembre 2009 de la Commission européenne montre que le Luxembourg a un déficit de transposition de 1.4% (au-dessus de la cible de 1% fixée par la Commission européenne), correspondant à 22 directives en retard de transposition (Communautés européennes, 2010). Si le Luxembourg figure parmi les cinq pays qui n'ont pas encore atteint la cible de 1%, la situation s'est améliorée de manière significative dans la période récente. En effet, le déficit atteignait 2.2% (36 directives en retard de transposition) en décembre 2008. Il s'était élevé à 2.8% (45 directives en retard de transposition) en décembre 2007. Ces progrès ont été permis par la mise en place de processus plus systématiques par le ministère des Affaires étrangères, notamment avec la fiche de transposition et un tableau de suivi hebdomadaire. Par ailleurs, le Luxembourg « transpose plutôt bien » : il affiche 7 directives non correctement transposées au 1er novembre 2009, ce qui est l'un des nombres les plus faibles parmi les

États-membres. Le Luxembourg enregistre 31 procédures d'infraction en mai 2009 (contre une moyenne de 47 pour l'ensemble des États-membres).

### ***Lien avec la politique de gouvernance réglementaire de la Commission européenne***

L'équipe de l'OCDE a recueilli plusieurs témoignages concernant l'importance d'une gouvernance réglementaire efficace au niveau de l'UE. De manière générale le Luxembourg souhaite vivement de voir un renforcement de cette politique, afin d'assurer une meilleure maîtrise de la production normative de l'UE (« on ne peut pas fermer le robinet des lois au niveau de l'UE »), et un renforcement des procédures d'analyse d'impact *ex ante* sur les projets de directive sans pour autant basculer dans des « procédures monstrueuses ». Ont également été cités des délais de plus en plus courts pour la transposition, certains projets de directive qui ne sont disponibles qu'en anglais, et un manque de cohérence dans les définitions employées dans les différentes directives.

Selon l'administration luxembourgeoise, il serait utile de disposer des projets d'actes législatifs émanant de la Commission européenne et transmis par celle-ci au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux dans des délais plus rapprochés. Le ministère des Affaires étrangères suggère ainsi la transmission électronique des projets d'actes législatifs dès leur adoption par le Collège des Commissaires à des adresses courriel à instaurer auprès des Représentations permanentes auprès de l'Union européenne.

## Notes

1. La fiche contient les informations suivantes : nom du projet d'acte législatif, date de son adoption par la Commission et par le Conseil, délai de transposition, base légale, procédure de décision, personnes en charge, objectif et contenu, implications juridiques, effets sur le Luxembourg et difficultés potentielles de transposition.
2. Le déficit de transposition représente le pourcentage de directives du marché intérieur non transposées et notifiées comme telles à la Commission européenne par rapport au nombre total de directives à transposer.