



Séminaire organisé par le Conseil d'État de Belgique et l'ACA-Europe

**Mieux légiférer par le biais d'avis approfondis
“Bonnes pratiques”
concernant la formulation d'avis en matière législative
en Europe**

Bruxelles, 11 décembre 2015



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Séminaire ACA - Bruxelles - 11 décembre 2015

Mieux légiférer par le biais d'avis approfondis

“ Bonnes pratiques ” concernant la formulation d'avis en matière législative en Europe

Questionnaire

Pour vous simplifier la tâche, les questions sont accompagnées d'une case à cocher. Lorsque cela s'avère nécessaire, il vous sera toutefois demandé de fournir une brève explication écrite aux endroits prévus à cet effet. Si vous le souhaitez, vous pourrez formuler d'autres remarques ou réponses complémentaires à certaines questions précises. Pour ce faire, nous avons laissé la place nécessaire pour vos commentaires à la fin de ce questionnaire.

Si vous souhaitez fournir un (ou un extrait d'un) avis concret pour illustrer une question, vous pouvez l'annexer à ce questionnaire et y faire référence dans votre réponse.

Les réponses à ce questionnaire seront publiées. Si vos réponses à certaines questions sont confidentielles, vous pouvez le préciser à la fin du présent questionnaire (en indiquant le numéro des questions concernées), auquel cas elles ne seront pas publiées. Cela vaut également pour les (extraits d'avis que vous pouvez joindre à vos réponses. Cela étant dit, essayez de vous assurer que vos réponses puissent être publiées autant que possible.

Explication de la terminologie :

- demandeur d'avis : l'instance (ministre/administration/parlement/...) qui sollicite l'avis
- demande d'avis : la présentation formelle de la demande d'avis accompagnée des documents requis
- organe d'avis : votre institution, qui rend l'avis au demandeur d'avis
- projet de texte: le projet de texte soumis par le demandeur d'avis
- lois : les règles de droit votées par le parlement
- règlements : les règles de droit adoptées par le pouvoir exécutif

A. Communication avec le demandeur d'avis

1. Les informations et les pièces à joindre à la demande d'avis

[1] Parmi les documents suivants, lesquels sont joints à la demande d'avis (le cas échéant) ?

- a. note explicative
 obligatoire possible non applicable
- b. analyse de l'impact de la réglementation (ex ante)
 obligatoire possible non applicable

c. table de concordance¹ des directives européennes

obligatoire possible non applicable

d. avis d'autres organes d'avis déjà consultés

obligatoire possible non applicable

e. documents concernant le contrôle budgétaire

obligatoire possible non applicable

f. autre(s):

.....

obligatoire possible

.....

obligatoire possible

.....

obligatoire possible

2. Contacts/concertation entre l'organe d'avis et le demandeur d'avis

[2] Une concertation directe entre l'organe d'avis et le demandeur d'avis lui-même est-elle possible?

oui non

[3] Est-il possible qu'une personne de contact puisse fournir des explications concernant le projet de texte et ce, au nom du demandeur d'avis?

oui non

[4] Le cas échéant, cette personne de contact est-elle désignée à l'avance ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[5] À quoi cette personne de contact est-elle habilitée ? (plusieurs réponses sont possibles)

a. donner des explications sur le projet de texte

b. répondre aux questions de l'organe d'avis

c. se prononcer au nom du demandeur d'avis sur les modifications au projet de texte que l'organe d'avis propose en cas de difficultés

d. proposer elle-même des modifications au projet de texte si l'organe d'avis met l'accent sur certaines difficultés.

¹ Une table de concordance est un tableau dont une colonne reprend chacune des dispositions individuelles d'une directive européenne devant faire l'objet d'une transposition et l'autre colonne énumère les dispositions individuelles du projet de texte qui transpose cette disposition de la directive européenne.

e. autre(s):

[6] Est-il fait mention dans l'avis des résultats des échanges avec la personne de contact ?

toujours souvent parfois rarement jamais

3. Formulation des conclusions dans les avis

[7] L'avis comporte-t-il une conclusion récapitulative ?

oui non

[8] Y a-t-il des formules standard pour cette conclusion (éventuellement sur la base d'une liste interne) ?

oui non

[9] Y a-t-il des formules standard fixes pour d'autres remarques plus spécifiques formulées dans l'avis (éventuellement sur la base d'une liste interne) ?

oui non

[10] Est-il possible de formuler une observation sous réserve car votre organe d'avis n'est pas tout à fait certain de sa conclusion ?

oui non

Le cas échéant, pouvez-vous donner un exemple ?

.....

[11] L'avis se prononce-t-il uniquement sur l'acceptabilité juridique du texte ou est-il en principe également possible de faire des suggestions alternatives pour adapter le texte dans un sens donné ?

uniquement l'acceptabilité également des suggestions alternatives

[12] En terme de compréhension, quel score pensez-vous que les personnes suivantes attribueraient généralement à vos avis ?

a. Un citoyen non initié

très clair assez clair pas très clair difficile à comprendre

b. Un citoyen qui a fait des études supérieures

très clair assez clair pas très clair difficile à comprendre

c. Un citoyen qui a suivi une formation juridique

très clair assez clair pas très clair difficile à comprendre

d. un homme politique

très clair assez clair pas très clair difficile à comprendre

- e. un expert en la matière
 - très clair
 - assez clair
 - pas très clair
 - difficile à comprendre
- f. un universitaire
 - très clair
 - assez clair
 - pas très clair
 - difficile à comprendre

[13] Votre organe d'avis est-il attentif à la qualité rédactionnelle des avis (par ex. par des guides rédactionnels internes, par des séances de formation, etc.) ?

oui non

Le cas échéant, pouvez-vous donner quelques explications ?.....

B. Portée du contrôle juridique dans les avis

1. Nature du contrôle juridique

[14] Parmi les différentes sortes d'observations ci-après, lesquelles peuvent-elles être faites dans l'avis (plusieurs réponses sont possibles) ?

- a. compatibilité avec les traités
- b. mise en œuvre correcte du droit européen
- c. constitutionnalité des lois
- d. légalité des règlements
- e. cohérence juridique interne et externe du projet de texte
- f. commentaires d'ordre légistique
- g. observation plus orientée vers une approche pensée en termes de gestion politique
- h. remarques purement techniques, mais non juridiques
- i. autre(s):

2. Contrôle de la mise en œuvre du droit européen

[15] Demande-t-on une table de concordance au demandeur d'avis pour les textes mettant en œuvre le droit européen ?

pour tous les textes pour la plupart des textes pour certains textes jamais

[16] Cette table de concordance est-elle établie par votre organe d'avis lui-même ?

pour tous les textes pour la plupart des textes pour certains textes jamais

[17] Votre organe d'avis prend-il, si besoin, lui-même contact avec la Commission européenne pour lui soumettre des questions relatives à la portée des règles du droit européen ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[18] Procède-t-on à un contrôle global de la transposition des directives lorsque cette transposition est répartie sur plusieurs projets de textes ?

toujours souvent parfois rarement jamais

Pouvez-vous éventuellement clarifier votre réponse?

.....

[19] Existe-t-il au sein de votre organe d'avis une cellule interne spécialisée qui peut être consultée au sujet des problèmes liés au respect/à la mise œuvre du droit européen ?

oui non

Le cas échéant, pouvez-vous expliciter?.....

[20] Les nouvelles directives et les nouveaux règlements européens sont-ils examinés de manière proactive par votre organe d'avis en vue de leur mise en œuvre à venir ?

toujours souvent parfois rarement jamais

3. Qualité des avis

[21] La qualité des avis dépend-elle :

a. De la charge de travail (nombre d'avis en suspens)

fortement pas beaucoup presque pas non

b. Du délai dans lequel l'avis doit être rendu

fortement pas beaucoup presque pas non

c. De l'ampleur du projet de texte (de longs textes pouvant impliquer que l'on accorde moins d'attention à chacune de ses subdivisions)

fortement pas beaucoup presque pas non

d. Du degré de difficulté juridique du projet de texte (d'importantes difficultés juridiques peuvent impliquer que l'on peut accorder moins d'attention aux problèmes d'ordre secondaire)

fortement pas beaucoup presque pas non

e. De la valeur sociétale du projet de texte (moins le projet de texte est relevant à ce sujet, moins d'importance lui est accordée dans l'avis)

fortement pas beaucoup presque pas non

f. De la taille du groupe des destinataires intéressés (si le texte ne s'applique qu'à un petit groupe de citoyens ou d'organismes, on accordera moins d'importance à l'avis)

fortement pas beaucoup presque pas non

g. autre(s):

.....

fortement pas beaucoup presque pas non

.....

fortement pas beaucoup presque pas non

C. Suite donnée aux avis

1. Réaction du demandeur d'avis à l'avis

[22] L'avis est-il contraignant pour le demandeur ?

oui non

Le cas échéant, merci de préciser

[23] Le demandeur est-il obligé de réagir à l'avis :

a. concernant les projets de loi ?

oui en pratique oui non

b. concernant les projets de règlement importants émanant du pouvoir exécutif ?

oui en pratique oui non

c. concernant les projets de règlement de moindre importance émanant du pouvoir exécutif ?

oui en pratique oui non

[24] Quelle est l'ampleur de la réaction à l'avis du demandeur d'avis ?

très approfondie suffisante assez brève très brève quasi inexistante

[25] Votre organe d'avis peut-il réagir à la réaction du demandeur d'avis?

oui, publiquement oui, mais uniquement auprès du demandeur non

[26] Quel est généralement l'impact de l'avis sur la discussion au parlement des projets de loi ?

grand raisonnable limité inexistant

[27] Dans quelle mesure les avis de votre organe d'avis sont-ils généralement suivis ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[28] En moyenne, les avis sont-ils mieux suivis que ce n'est généralement le cas lorsqu'il s'agit :

a. D'importantes questions politiques ?

oui non

b. De détails technico-juridiques ?

oui non

[29] Y a-t-il au sein de votre organe d'avis une procédure standard permettant d'évaluer les suites données aux avis ?

oui non

Le cas échéant, merci de préciser

2. Les avis et les litiges devant les tribunaux

[30] Invoque-t-on régulièrement des avis lors des débats juridiques devant les tribunaux de droit interne ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[31] Est-ce que les tribunaux de droit interne suivent généralement les conclusions des avis ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[32] Le fait de ne pas donner suite à des avis conduit-il à des litiges devant les tribunaux de droit interne ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[33] Cela se produit-il plus souvent/de manière égale/moins souvent lorsqu'il s'agit de lois plutôt que de règlements du pouvoir exécutif ?

plus souvent aussi régulièrement moins souvent

3. Publication des avis

[34] À quelle fréquence sont publiés les avis sur les projets de texte suivants (que ce soit par votre organe d'avis ou par une autre instance tel que le demandeur d'avis ou le parlement)

a. Les lois

toujours souvent parfois rarement jamais

b. Les règlements importants émanant du pouvoir exécutif

toujours souvent parfois rarement jamais

c. Les règlements d'ordre mineur émanant du pouvoir exécutif

toujours souvent parfois rarement jamais

[35] Existe-t-il une réglementation juridique (notamment une loi ou une décision de votre organe d'avis) relative à la publication des avis ?

oui non

Le cas échéant, de quel texte ou de quelle décision s'agit-il ?

.....

[36] Y a-t-il des exceptions à la publication ?

oui non

Le cas échéant, merci de préciser

[37] Y a-t-il une base de données publique répertoriant les avis en fonction de critères de contenu ou de mots-clés ?

oui non

Le cas échéant, merci de préciser

[38] Y a-t-il une base de données interne répertoriant les avis en fonction de critères de contenu ou de mots clés ?

oui non

Le cas échéant, merci de préciser

[39] L'introduction de la publication des avis a-t-elle mené à une meilleure prise en considération de ceux-ci ?

oui non

Le cas échéant, merci de préciser

[40] Est-il procédé à l'élaboration d'un résumé des avis à l'attention du grand public ?

toujours souvent parfois rarement jamais

[41] Votre organe d'avis publie-t-il le projet de texte sur lequel son avis est sollicité pendant le traitement même de la demande d'avis (avant d'émettre l'avis) ?

oui non

[42] En cas de publication, à quel moment l'organe d'avis publie-t-il le texte de l'avis ?

a. Dès que l'avis est rendu ?

oui non

b. Seulement lors de la publication du texte auquel se rapporte l'avis ? (promulgation du règlement ou dépôt du projet de loi au parlement)

oui non

Si vous souhaitez faire part de remarques ou réactions concernant des questions précises, vous pouvez les indiquer ci-dessous en précisant le numéro de la question (par ex. [12] (...)).

Nous vous remercions sincèrement d'avoir participé à ce questionnaire.