

Raad
vanState



**Séminaire organisé par le Conseil d'État des
Pays-Bas et l'ACA-Europe**

“Better Regulation”

La Haye 15 mai 2017

Réponses au questionnaire: Grèce



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

Questionnaire ACA Europe « Better regulation »

« Better regulation »

Le législateur, l'administration et la jurisprudence dépendent les uns des autres pour leur fonctionnement efficace : les efforts d'apprentissage mutuel des différents organes du pouvoir étatique permettent en effet de renforcer le fonctionnement de l'État de droit. Ainsi, une bonne jurisprudence dépend notamment d'une bonne législation. Et le législateur peut améliorer la qualité de la législation en se reposant notamment sur les expériences acquises par ces mêmes juges et par les organes consultatifs dans le domaine de (des manquements dans) l'exécution et la mise en application de la loi. Divers mécanismes permettent d'intégrer ces expériences dans le processus législatif, créant ainsi un processus cyclique où les expériences pratiques contribuent à la qualité de la législation. Notons du reste que, dans ce cadre, il n'est pas seulement question de la qualité juridique mais encore de la pertinence, l'efficacité et l'applicabilité de la législation. Les États membres ont développé plusieurs mécanismes à cet effet.

La pertinence et l'efficacité de la législation est un thème qui intéresse tant au niveau national qu'au niveau européen. Dans cette optique, la Commission européenne actuelle a présenté lors de son investiture en 2014 le programme « *better regulation* » comme objectif de sa politique. Ce programme comporte une vaste série de réformes destinées à promouvoir le processus décisionnel au sein de l'UE, à le rendre plus transparent et à améliorer la qualité des nouvelles législations. Dans ce cadre, les outils tels que les études d'impact et les évaluations des politiques jouent un rôle crucial pour assurer la réalisation efficace et efficiente de la politique européenne. Une étude d'impact est une analyse systématique, réalisée en amont, des diverses options stratégiques et des coûts et bénéfices qui y sont associés, notamment par l'identification des charges administratives. L'objectif est de développer des règles raisonnables et réalistes en vue d'une exécution et d'une application appropriées. L'évaluation de la législation existante passera également par des consultations publiques.

Dans le cadre d'une législation plus ouverte et transparente, un processus de consultation publique plus large a été mis en place : dès l'approbation d'une proposition par la Commission, tout citoyen et toute personne intéressée dispose de huit semaines pour formuler un feed-back ou des suggestions, qui seront pris en compte dans le débat législatif devant le Parlement européen et le Conseil. L'expérience montre que ces consultations sont surtout exploitées par les parties prenantes privées, et notamment par les lobbies.

Mécanismes de contribution nationaux

Au niveau national, il existe divers outils ou mécanismes (formels, réglementés, mais aussi informels) qui permettent aux autorités judiciaires et aux organes consultatifs indépendants (tant les conseillers législatifs que les organes qui, à partir de leur position ou de leur expertise, émettent des avis sur la qualité de la législation) de s'exprimer (que cette contribution soit sollicitée ou non) sur la législation future et existante. Pensons aux outils utilisés en amont de l'élaboration de la législation (ci-après désignés par « consultation ») et aux outils utilisés dans le cadre de la législation existante (ci-après désignés par « feed-back »). Le 11 décembre 2015, le séminaire de l'ACA organisé à Bruxelles s'est penché sur la formulation d'avis *préalable* à l'élaboration de la législation. Voici un exemple d'outil de la première catégorie qui, par ailleurs, porte surtout sur l'utilité, le besoin et les principes légistiques de la législation envisagée. Nous manquons toutefois d'informations sur l'existence d'autres mécanismes, intervenant dans la phase d'élaboration de la législation ainsi que dans la phase suivante, celle de l'exécution et de la mise en application de la législation dans les divers États membres.

Dans la perspective du programme *better regulation* de la Commission européenne, un tel inventaire s'avère toutefois souhaitable et, à l'égard de l'ACA, hautement intéressant. C'est

pourquoi nous organiserons le 15 mai 2017 un séminaire ACA sur le thème *better regulation*. À titre de préparation à ce séminaire, nous avons le plaisir de vous soumettre le questionnaire ci-dessous, qui vise à recenser les outils de consultation et de feed-back existants à la lumière des expériences de la jurisprudence et de l'activité consultative.

Questionnaire ACA « better regulation »

Le présent questionnaire vise à inventorier les divers mécanismes de contribution (tant formels qu'informels) des États membres. Il s'agit d'identifier les outils de consultation et de feed-back qui existent entre, d'une part, le conseiller indépendant et le juge (indépendamment de la façon dont ces fonctions sont réglées dans les divers États membres) et, d'autre part, le législateur national.

Les conseillers indépendants sont des conseillers ou des organes consultatifs qui, sur la base de leur position ou de leur expertise, donnent des avis, sollicités ou non, sur la qualité de la législation. Ces avis peuvent porter sur des questions de droit en général ou sur une spécialité juridique ou un domaine d'intérêt en particulier. Il peut par conséquent s'agir également de Conseils d'État dans la mesure où ils donnent des avis sur la législation. Les juridictions sont des juridictions ou des conseils consultatifs composés de juges donnant des avis, sollicités ou non, sur la qualité de la législation, sous la forme d'un jugement ou autrement.

Le questionnaire porte en particulier sur la qualité de la législation et sur la manière dont les conseillers indépendants et les juridictions peuvent y contribuer. La législation correspond aux prescriptions légales impératives. Il ne s'agit pas simplement de vérifier la qualité juridique de la législation (par exemple, par un examen de la validité constitutionnelle ou un examen juridique technique), mais également de déterminer si elle est judicieuse, efficace et applicable. Le questionnaire ne se limite explicitement pas aux tâches institutionnelles des membres de l'ACA exerçant une double fonction sous la forme d'un Conseil d'État. Ainsi, il va plus loin que l'objet du séminaire ACA organisé le 11 décembre 2015 à Bruxelles. Le questionnaire se penche aussi sur les autres mécanismes (tant formels qu'informels) utilisés par les juges et par d'autres conseillers indépendants pour s'exprimer à propos de la qualité de la législation, notamment le rapport annuel ou les publications.

Le questionnaire opère une distinction entre deux phases.

La première phase correspond à l'élaboration de la législation (consultation). À ce stade, des avis sont régulièrement émis. Il serait toutefois intéressant de savoir par quels autres moyens les conseillers et les juges sont impliqués à cette étape. L'objectif premier est de dresser l'inventaire des outils (formels et informels) actuellement utilisés dans les divers États membres.

La seconde phase concerne la période suivant l'entrée en vigueur de la législation, lorsque sa mise en œuvre a déjà fait l'objet de quelques expériences pratiques (feed-back). Ici encore, l'objectif premier est de dresser l'inventaire des outils (formels et informels) utilisés par les conseillers et les juges des divers États membres pour fournir un feed-back sur ces expériences.

Les constatations pourront donner lieu à une discussion sur le besoin de renouveler ou d'améliorer les mécanismes de contribution en vue de promouvoir la qualité de la législation.

Nous vous saurions gré de bien vouloir étayer vos réponses d'un maximum d'exemples concrets.

Le questionnaire comprend les questions suivantes :

Partie 1 : mécanismes de contribution *préalables* à l'élaboration de la législation

A) Contribution des juges

1. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes généraux pour les juges, et notamment les juges suprêmes, leur permettant d'apporter une contribution ou d'émettre des avis sollicités ou non sollicités dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

Oui.

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (contribution structurelle ou occasionnelle) et de quelle manière les juges sont-ils consultés dans cette phase ? La jurisprudence est-elle, par exemple, impliquée à ce stade ?

La contribution des juges grecs dans la phase préalable à l'élaboration de la législation peut être tant structurelle qu'occasionnelle.

1. En ce qui concerne la contribution structurelle, le Conseil d'État est obligatoirement consulté sur les décrets présidentiels à caractère réglementaire et la Cour des comptes est obligatoirement consultée sur les projets de loi sur les pensions ou la reconnaissance d'un service donnant droit à une pension, qui charge le trésor ou le budget d'une personne morale de droit public. En outre, la Cour des comptes donne son avis sur les projets de loi d'importance majeure en matière budgétaire des organismes du gouvernement général, qui sont soumis par le ministre des Finances.

Par ailleurs les juges peuvent participer aux comités consultatifs sur les projets et propositions de loi ou décret, en vertu de la Constitution et de la loi. Ils peuvent aussi participer exclusivement, à la suite d'un détachement à durée déterminée, au Service Judiciaire Spécial du Ministère de la Justice, qui contribue aux travaux législatifs préparatoires de ce Ministère.

2. En ce qui concerne la contribution occasionnelle, les Assemblées Plénières Administratives des Cours Suprêmes se prononcent sur des questions d'intérêt général, portant sur l'organisation et le fonctionnement de la cour et l'administration de la justice. Dans ce cadre, elles émettent des avis sur des projets de loi relatifs aux matières susmentionnées. D'ailleurs, selon des avis du Conseil d'État, pour des raisons d'éthique tenant aux relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, le Conseil d'État doit être préalablement consulté avant que le Gouvernement propose une loi sur son organisation ou son fonctionnement, bien que l'absence d'une telle consultation n'entache pas la loi d'inconstitutionnalité. Par conséquent, dans ce cas particulier, la contribution des juges à l'élaboration de la législation tend à devenir structurelle. En plus, la Cour des Comptes donne son avis sur tout autre sujet déterminé par la loi et notamment sur les questions, qui ne sont pas soumises à l'occasion de l'examen d'un texte législatif mais qui sont soulevées par les ministres, en raison de la complexité ou de la nature de la matière traitée. En particulier, les questions sur les salaires et pensions doivent être adressées par le ministre des Finances. Au contraire, la Cour des comptes, ayant celle-ci le caractère d'une juridiction, ne doit pas être saisie de questions soulevées par des litiges pendant devant une autre juridiction.

3. La jurisprudence est indirectement impliquée à ce stade ; les arrêts qui ont statué sur la validité constitutionnelle de la législation en vigueur sont des outils pour l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires.

- b. Le feed-back des juges est-il adressé directement au législateur ou indirectement, par le biais des organes consultatifs qui décident ensuite de relayer l'information au législateur ?

Les avis sollicités, rendus par le Conseil d'Etat, sont destinés au seul Gouvernement (ministre demandeur de l'avis), qui peut ne pas donner suite et ne pas envoyer le projet de décret au Président de la République, notamment si l'avis rendu a un caractère négatif.

Les avis sollicités rendus par la Cour des comptes sont adressés directement au législateur. Les avis non sollicités rendus par les Assemblées Plénières administratives des Cours Suprêmes sont dans la pratique soumis au Ministre de la Justice ou au Président du Parlement.

- c. Dans quelle mesure les juges prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité de la législation (que ce soit de façon directe ou indirecte), par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une réaction lors d'une consultation publique ou un exposé thématique dans le rapport annuel ?

Comme indiqué plus haut, l'Assemblée Plénière Administrative de chaque Cour est compétente à se prononcer sur des questions d'intérêt général relatives à l'organisation et le fonctionnement des Cours et à l'administration de la justice. Cette compétence peut être exercée même d'office. Dans ce cadre, la participation spontanée des juges, agissant dans l'exercice de leurs pouvoirs administratifs, à la procédure législative, revêt la forme des avis non-sollicités et reste en principe cantonnée à la préparation de lois relatives aux matières susmentionnées. Ceci étant, le Conseil d'Etat n'a pas hésité, à deux reprises, à donner, et bien de sa propre initiative, son avis sur l'opportunité de révision des dispositions constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement, ce qui semble être une ouverture importante de la part de la Cour Suprême vers l'examen, au moins quant il s'agit d'une réforme constitutionnelle, des règles, qui ne concernent pas l'administration de la justice, mais revêtent une importance générale. Il faut pourtant noter que la révision desdits articles de la Constitution avait fait l'objet d'un débat public intense centré autour du rôle du CdE et de sa jurisprudence, ce qui lui a permis, selon la motivation des avis concernés, de s'y prononcer. En outre, la participation spontanée des juges à la procédure législative peut se faire par des prises de position par leurs Associations sur divers aspects de la législation. Ces prises de position, qui sont d'habitude transmises au Gouvernement et, en même temps, rendues publiques, concernent en principe la législation relative à l'administration de la justice ou celle qui affecte le statut des magistrats, comme par exemple les projets de loi introduisant une nouvelle grille de leurs salaires. Pourtant, ces Associations s'expriment rarement sur d'autres thèmes d'intérêt social vif, en donnant, entre autres, leur opinion sur la qualité et l'opportunité des textes législatifs pertinents. C'est le cas, par exemple, des communications qui procèdent à des évaluations quant à l'impact social des mesures d'austérité visant à la consolidation budgétaire. Il est clair que, dans ce cas, les juges n'agissent pas dans l'exercice de leurs fonctions, mais en tant que membres d'un groupe professionnel ayant un intérêt légitime au bon fonctionnement du système judiciaire et à l'amélioration de leur statut personnel.

- d. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?

Le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes examinent dans leurs avis surtout la légalité des projets de décrets réglementaires ou de loi, c'est-à-dire la constitutionnalité et la compatibilité avec le droit européen et international, la cohérence juridique interne et externe du projet. En ce qui concerne le CdE, dont la consultation n'est obligatoire que

lorsqu'il s'agit d'un projet de décret réglementaire, il examine, outre la légalité du projet (conformité au droit de l'U.E., constitutionnalité, conformité à la loi d'habilitation etc), si le projet est accompagné des avis ou propositions préalables d'organes collégiaux, prévus par la loi, et si les informations concernant l'impact budgétaire (estimation approximative de la dépense occasionnée, le code correspondant à la somme inscrite dans la loi budgétaire) sont mentionnées (dans le préambule). En outre, le CdE fait des remarques purement techniques et rédactionnelles et examine la simplicité et la clarté du texte. Pour ce qui est de l'étendue du contrôle exercé par la section consultative du CdE, voici un extrait de sa jurisprudence : *“En exerçant son pouvoir normatif, qui n'est pas, en principe, soumis au contrôle (du Conseil d'État), l'Administration n'a pas à motiver les règles, dont elle propose la mise en vigueur. Néanmoins, au cas où la validité des règles proposées est fonction de faits ou du but, que l'Administration s'est posé, il est indispensable que les raisons, pour lesquelles l'Administration a opté pour des règles d'un certain contenu, soient mises en évidence, et ceci afin que l'élaboration juridique des projets des décrets soit rendue possible. Tel est notamment le cas des règles, qui dérogent à des principes généraux du droit, surtout de niveau constitutionnel (p.ex. celui de l'égalité des sexes ...), qui imposent des restrictions à des droits fondamentaux ..., qui méconnaissent des avis (rendus au cours de la procédure suivie) ..., qui constituent des règles exceptionnelles ..., qui modifient en peu de temps une règle spéciale, dont la mise en vigueur a été dictée par la nécessité d'accomplissement d'un but ..., ou, bien, dans la mesure où la loi d'habilitation impose des restrictions ... au pouvoir normatif de l'Administration (p.ex., l'instauration d'une Université) ”.*

Les Assemblées Plénières Administratives examinent, elles aussi, la régularité juridique des dispositions et mesures proposées et surtout leur conformité avec la Constitution, ainsi que leur pertinence au regard des buts poursuivis et, plus généralement, l'opportunité des textes qui leur sont soumis. Par exemple, un projet de loi récent portant modification au système de règlement des différends nés des marchés publics, prévoyait un système de recours à deux niveaux, à savoir d'un recours administratif suivi, le cas échéant, d'un recours judiciaire. Le CdE a donné un avis défavorable, considérant que les dispositions proposées n'étaient pas pertinentes au regard du but annoncé, c'est-à-dire l'amélioration de l'administration de la justice par la réduction de la durée des procédures et l'unification de la jurisprudence, au motif principal que tout le contentieux concerné serait porté devant une seule autorité administrative compétente pour l'ensemble du territoire et sans effectifs appropriés et, ensuite, devant une seule Cour, à savoir le Conseil lui-même. Les juges ont également marqué que le législateur n'avait pas procédé à l'évaluation, à l'appui des données statistiques et comparatives, de la réglementation existante. D'ailleurs, selon une partie des juges, les doutes raisonnables quant à l'efficacité du système que le projet visait à instaurer, compte tenu de leur ampleur, soulevait la question de sa conformité à la Constitution et, plus précisément, à l'article qui garantit un procès équitable.

e. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

1. Contrairement aux arrêts rendus par les Sections du Contentieux, les avis du Conseil d'État ne doivent pas être rendus publics. Elles figurent sur la base des données qui pour l'instant peut être consultée uniquement par les juges et le personnel administratif du CdE. Les autres intéressés peuvent s'adresser aux archives pour consulter les avis, dont le numéro est cité dans le préambule du décret, et s'il justifient un intérêt suffisant peuvent

dans des cas exceptionnels prendre une copie de l'avis. Cependant les avis qui concernent des questions importantes sont parfois publiés et commentés dans des revues juridiques.

2. Au contraire, les avis de la Cour des comptes se rendent publics et sont librement accessibles sur le site du Parlement hellénique. D'ailleurs, elles figurent sur la base des données de la Cour, qui est accessible par les juges et le personnel administratif.

Dans la négative :

f. De tels mécanismes de contribution pour les juges vous semblent-ils souhaitables dans cette phase et, si oui, sous quelle forme ?

g. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

Le fondement juridique de ces mécanismes actuels est le droit positif. Dans ce cadre, en vertu de la Constitution:

-de la compétence du Conseil d'État relève, entre autres, l'élaboration de tous les décrets de caractère réglementaire (article 95 par. 1)

-de la compétence de la Cour des comptes relèvent, entre autres: a) l'avis sur les projets de loi concernant les pensions ou la reconnaissance d'un service comme donnant droit à une pension, ainsi que sur tout autre sujet déterminé par la loi et b) la rédaction et soumission d'un rapport à la Chambre des députés sur la loi de règlement et le bilan de l'État (article 98 par. 1)

- est interdite aux magistrats la prestation de tout autre service rémunéré, ainsi que l'exercice d'une profession quelconque. À titre exceptionnel, est permise la participation des juges à des conseils ou commissions de préparation des lois, si leur participation est prévue expressément par une loi en vigueur. (article 89 par. 1 et 2)

-la constitution d'union des magistrats est permise, ainsi qu'il est prévu par la loi (article 89 par. 5)

La compétence des Assemblées Plénières Administratives à se prononcer sur des questions d'intérêt général relatives à l'organisation et le fonctionnement des Cours et à l'administration de la justice trouve son fondement au Code de statut des Cours (article 14).

2. La consultation formelle des juges dans la phase préalable à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

Les réserves éventuelles pourraient concerner surtout le cumul des fonctions consultatives et contentieuses par les juges. La révision constitutionnelle de 2001 s'est inscrite dans le sillage des critiques concernant la possibilité pour les juges d'exercer des fonctions administratives, telles que la participation à des organes consultatifs, ce qui pourrait mettre en cause leur impartialité. Ainsi, selon la disposition constitutionnelle susmentionnée, la participation des juges aux commissions de préparation des lois n'est permise que si elle est prévue par la loi. Il faut, tout de même, noter que cette participation est un élément de richesse tant pour le juge, qui peut connaître mieux l'administration qu'il est appelé à contrôler, que pour le législateur, qui peut s'améliorer en profitant de l'expérience acquise par le juge. L'avis exprimé par les juges au sein d'une commission ou à propos de leurs fonctions consultatives, n'est pas contraignant pour la Cour en tant que juridiction, lorsque celle-ci est saisie, par exemple, d'un recours pour excès de pouvoir contre le décret réglementaire, qui a fait l'objet d'un avis rendu par la Section consultative. En tout cas, afin d'éviter une condamnation de type Procola (affaire de la CEDH, Procola c. Luxembourg, 28.9.1995), une pratique s'est développée selon laquelle les conseillers ayant participé à l'élaboration d'un texte législatif ou à la

formation consultative sur un projet de décret, ne participent pas à la formation contentieuse, qui s'en occupe ultérieurement.

3. La formulation spontanée d'avis lors de l'élaboration de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, un rapport annuel ou une publication, fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

La participation spontanée des juges à la préparation des textes législatifs suscite les mêmes réserves, indiquées plus haut, d'autant plus que, s'agissant, par exemple, d'un avis non sollicité de l'Assemblée Plénière, il est impossible de former une section contentieuse sans la participation des membres de la Cour, qui se sont déjà exprimés sur la légalité de l'acte mis en cause. Les prises de position des Associations des magistrats lors de l'élaboration des textes législatifs seraient une source des préoccupations supplémentaires, si les communications des Associations n'étaient, en règle générale, pas seulement très rares, mais aussi très prudentes et bien motivées par des arguments juridiques pertinents.

A) Contribution des organes consultatifs

1. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes généraux pour les organes consultatifs leur permettant d'apporter une contribution ou d'émettre des avis sollicités ou non sollicités dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

La Loi n° 4048/2012, qui prévoit, d'après son intitulé, «les principes, les procédures et les moyens pour une bonne législation», contient un inventaire des caractéristiques principales d'une bonne législation, y compris l'instauration des organes consultatifs. Il est, cependant, à noter, que cette loi a une portée générale et ne se réfère pas à des cas concrets de lois d'un certain contenu.

Par ailleurs, il y a des dispositions spécifiques qui prévoient la compétence des organes consultatifs d'apporter une contribution ou d'émettre des avis sollicités ou non sollicités dans la phase préalable à l'élaboration de la législation

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (contribution structurelle ou occasionnelle) et de quelle manière les organes consultatifs sont-ils consultés dans cette phase ?

La contribution des organes consultatifs dans la phase préalable à l'élaboration de la législation peut, en fonction de la loi, être tant structurelle qu'occasionnelle.

Il y a des dispositions, qui prévoient la compétence des organes consultatifs d'émettre des avis sollicités ou non sollicités dans la phase préalable à la mise en vigueur de la législation. La consultation des organes instaurés à cet effet prend, en principe, la forme d'un avis écrit, soumis à l'organe décisif dans un délai imparti par ce dernier ou prévu par la loi.

1. Organes consultatifs du Gouvernement :

1.1. La Loi n° 4048/2012 a institué, d'une part, le Bureau de l'amélioration de la réglementation au sein du Secrétariat général du gouvernement, et d'autre part, des Bureaux de l'Initiative réglementaire au sein des ministères. Ces organes sont chargés de mettre en place un programme de réforme réglementaire et d'amélioration de la qualité de la réglementation.

La Loi n° 4048/2012 dispose que tous les projets de loi, ainsi que tous les actes réglementaires d'une portée économique ou sociale majeure sont accompagnés d'une analyse de l'impact de la réglementation; à savoir, selon la définition donnée par cette même loi, d'un rapport estimant les conséquences de la réglementation proposée en ce qui

concerne le bilan coût/avantages et les risques éventuels, notamment dans l'économie, la société, l'environnement et la vie quotidienne du citoyen.

1.2. Dans la pratique, la coordination de la réforme législative est conduite par des commissions interministérielles. L'élaboration de la nouvelle législation suit en général la procédure suivante: La procédure de préparation de la législation et des textes d'application débute habituellement par des discussions bilatérales entre le ministère qui propose la nouvelle loi et le Cabinet du Premier ministre. Les projets de loi sont préparés soit par les services administratifs compétents, soit par les comités spéciaux de rédaction des lois ou groupes de travail constitués *ad hoc* à cette fin. La décision initiale de donner suite au projet de législation est prise par le Premier ministre et le ministre compétent. Une consultation intra-gouvernementale est organisée avec d'autres ministres et le ministère des Finances. À ce stade, le ministre, dont la compétence relève le projet, dispose d'une marge de consultation avec les parties extérieures concernées.

En ce qui concerne la modification de lois en vigueur, le processus est plus rapide et moins structuré.

Dans le cas des décisions ministérielles, la consultation publique et interministérielle est laissée à la discrétion du ministre et elle est souvent plus limitée qu'elle ne l'est pour la loi formelle. Ces décisions sont, cependant, contrôlées par une commission spéciale du cabinet du Premier ministre qui s'assure de leur légalité et par le ministère des Finances qui en vérifie les incidences budgétaires.

1.3. Au cours de tout ce processus, la légalité de la législation proposée est examinée à maintes reprises. Après que le ministre compétent a chargé les services du ministère de préparer un projet de loi, le Service législatif du Secrétariat général du gouvernement et le Comité central de rédaction des lois se mettent à examiner les questions telles que la constitutionnalité du projet de loi et sa compatibilité avec d'autres lois, y compris avec le droit européen.

1.3.1. Le Service législatif du Secrétariat général du gouvernement examine en détail toutes les phases de la procédure de la préparation de la législation. Il vérifie que les projets de lois et de décrets présidentiels répondent aux conditions requises et il prépare, en collaboration avec le ministre compétent, le projet final.

1.3.2. Le Comité central de rédaction des lois, un autre organe du Secrétariat général du gouvernement, exerce un contrôle juridique sur les projets, qui sont ensuite renvoyés aux ministères pour vérification et enfin, transmis par le Service législatif au Parlement pour y être examinés et adoptés.

1.3.3. Formes de la consultation :

1.3.3.1. Les projets et les propositions de loi doivent être accompagnés d'un exposé des motifs (qui analyse les objectifs des dispositions réglementaires proposées) et du texte des dispositions en vigueur abrogées ou modifiées. Cet exposé comporte une description qualitative des intentions et des objectifs des dispositions proposées. Il est établi par les ministères à l'issue du processus législatif et contient souvent un ou plusieurs paragraphes décrivant les avantages qualitatifs du projet de loi. Le rapport justificatif n'est pas exigé pour les textes d'application, les décrets présidentiels et les décisions ministérielles. Il est, cependant, à noter, que le Conseil d'État exige un rapport justificatif de dispositions à adopter lors de l'élaboration d'un projet de décret, qu'il exerce en fonction de la Constitution.

1.3.3.2. Les projets ou les propositions de loi qui à des conséquences budgétaires, sont accompagnés d'un rapport de la Trésorerie générale de l'État, qui fixe le montant de la dépense, ainsi que d'un rapport du Ministre des finances et du ministre qui soumet le projet, sur la manière dont la dépense (ou la diminution éventuelle des recettes) sera couverte (évaluations de l'impact budgétaire, voir ci-dessous).

1.3.3.3. Par ailleurs, les projets de loi sont accompagnés obligatoirement d'un rapport d'évaluation de l'impact de la disposition réglementaire. La Loi n° 4048/2012 dispose que tous les projets de loi, ainsi que tous les actes réglementaires d'une portée économique ou sociale majeure sont accompagnés d'une analyse de l'impact de la réglementation; à savoir, selon la définition donnée par cette même loi, d'un rapport estimant les conséquences de la réglementation proposée en ce qui concerne le bilan coût/avantages et les risques éventuels, notamment dans l'économie, la société, l'environnement et la vie quotidienne du citoyen. Ce rapport est préparé par le ministre compétent. Il est soumis au Bureau de l'amélioration de la réglementation. Le Bureau fait ses propres observations et l'envoie au Parlement.

1.3.3.4. Enfin, selon les dispositions de la Loi n° 4048/2012, les projets de loi sont accompagnés obligatoirement d'un rapport de la consultation publique (sur le site Internet «www.opengov.gr») qui a précédé leur dépôt (voir ci-dessous).

2. Organes consultatifs dits «indépendants»:

2.1. Un mécanisme consultatif officiel qui a une vocation assez générale, est le Comité économique et social tripartite (ESC). Celui-ci a été créé en 1994 (Loi n° 2232/1994) pour représenter les groupes d'intérêts en Grèce: le premier comprend les employeurs et les hommes d'affaires; le deuxième, les employés et les fonctionnaires et le troisième, les particuliers, les autorités locales et les professions libérales. Les points de vue de chacun de ces groupes sont soumis au même traitement, en toute indépendance par rapport au pouvoir de l'État. L'ESC donne un avis éclairé sur des questions importantes concernant les relations professionnelles, la sécurité sociale, les mesures fiscales et les questions de politique socio-économique en général. Dans ce cadre, le ministre qui rédige la loi doit consulter ce comité pour tous les projets de loi de nature économique et sociale. L'ESC doit communiquer l'avis au Ministre compétent dans un délai de 30 jours. L'ESC examine toutes les réglementations «importantes», mais les critères définissant une loi importante ne sont pas clairs. Les ministères décident ainsi quand ils veulent le consulter et s'ils souhaitent accepter son avis.

2.2. Il existe de nombreux organes consultatifs qui ont très souvent été créés par des lois sectorielles. Quelle que soit leur dénomination (conseil, commission, comité), les organismes à caractère consultatif ont pour but d'éclairer l'autorité politique ou administrative et d'associer au processus de décision tous les acteurs concernés, auxquels se joignent parfois quelques parlementaires ainsi que, très fréquemment, des personnalités qualifiées :

2.2.1. La Commission nationale hellénique des droits de l'homme, établie par la Loi n° 2667/1998, peut être consultée avant toute soumission au Parlement d'acte législatif en rapport direct ou indirect avec les droits de l'homme. Le Commission nationale hellénique des droits de l'homme vérifie systématiquement la conformité des actes législatifs avec la Constitution et les obligations internationales de la Grèce dans le domaine des droits de l'homme.

2.2.2. La Commission nationale de bioéthique, créée par la Loi n° 2667/1998, est un organe consultatif indépendant, composé d'experts, qui relève du Premier Ministre. Elle a pour mission d'étudier les retombées éthiques, sociales et juridiques des applications possibles de la biologie. Plus précisément, elle a pour fonctions d'esquisser, en collaboration avec les ministères intéressés, des propositions au législateur concernant les aspects éthiques, sociaux et juridiques des progrès scientifiques de la biologie, de la biotechnologie, de la médecine et de la génétique.

2.2.3. L'Autorité pour la protection des données à caractère personnel, créée par la loi n° 2472/1997, est une autorité indépendante dont le but est de sauvegarder la protection

effective de l'individu contre le traitement des données personnelles. Parmi ses principales tâches figurent l'émission des avis au sujet de toute règle concernant le traitement et la protection des données personnelles.

2.2.4. L'Autorité de garantie du secret des communications, dont l'instauration a été prévue par l'article 19, paragraphe 2, de la Constitution (révision de 2001), est chargée de garantir le secret constitutionnellement garanti des lettres et la libre correspondance des communications par tout autre moyen. Parmi ses principales compétences figure la formulation d'avis notamment dans la phase préalable à l'élaboration de la législation concernant le secret des lettres et de la libre correspondance des communications par tout autre moyen.

2.2.5. L'Autorité régulatrice de l'énergie a été constituée comme autorité administrative indépendante par la Loi n° 2773/1999, conformément aux exigences de la directive 96/92/CE. Dans le cadre de ses compétences, elle suit, contrôle le fonctionnement du marché de l'énergie, et propose la prise des mesures législatives nécessaires.

2.2.6. La Commission nationale des télécommunications et des postes, selon la loi n° 4070/2012, est l'autorité régulatrice nationale, qui est chargée du contrôle et de la réglementation du secteur des télécommunications et de la surveillance du marché des télécommunications. La loi qualifie expressément la Commission nationale des télécommunications et des postes d'autorité administrative indépendante. Cette Commission, notamment, donne des avis sur la prise de mesures législatives et réglementaires dans le but d'assurer le développement continu et efficace du secteur des télécommunications.

2.2.7. La loi n° 2084/1992 (art. 74) a institué le Conseil national de la sécurité sociale, en tant qu'organe consultatif sur les questions de politique législative de sécurité sociale, qui lui sont renvoyées par les ministres qui surveillent les organismes de sécurité sociale.

2.2.8. Un mécanisme de consultation sur la réforme administrative – le Conseil national pour la réforme administrative – a été institué en vertu de la loi n° 2839/2000. Ce Conseil, qui examine les propositions de réforme administrative, comprend des représentants des institutions sociales et financières, des syndicats, des organismes scientifiques et du Parlement.

2.2.9. Deux organismes représentatifs s'occupent de la coordination et de la consultation entre le gouvernement national et les niveaux de l'administration locale: l'Union centrale des municipalités et des communes (KEDKE) et l'Union centrale des préfets. Les maires et les préfets élisent directement les membres de ces organismes. Ces organismes constituent le lieu principal de discussion des propositions législatives du gouvernement central et de toute autre question.

2.2.10. Le Secrétariat général de l'égalité des sexes a été créé par la Loi n° 1558/1985. Il s'agit d'un organe gouvernemental habilité à promouvoir et appliquer l'égalité juridique et de fait entre les hommes et les femmes dans tous les secteurs de l'activité sociale. Il s'insère dans la structure du Ministère de l'intérieur. Il a notamment pour fonction d'étudier des mesures et faire des propositions à tous les ministères compétents pour qu'ils exercent leur faculté d'initiative législative en matière d'égalité.

2.2.11. La Loi n° 2327/1995 a créé le Conseil national de l'éducation à titre d'autorité administrative indépendante placée sous la tutelle du Ministre de l'éducation nationale et des cultes. Ses attributions sont des compétences consultatives en matière de politique législative de l'éducation de tous les degrés de l'enseignement, de formation des Grecs de l'étranger et des Grecs rapatriés, sur les questions concernant les groupes sociaux spéciaux, l'éducation spéciale, la formation continue, la formation professionnelle et la formation populaire, ainsi que sur toutes les matières relatives à l'éducation.

2.2.12. Depuis 1994 (Loi n° 2251/1994) le ministère du Développement consulte le Conseil national des associations de consommateurs. Jusqu'à présent, on lui a demandé plusieurs fois de donner son avis sur des lois qui affectent les consommateurs.

3. Organes consultatifs au sein du Parlement :

Enfin, les projets de loi sont transmis à la Direction des études scientifiques du Service scientifique du Parlement, qui rédige un rapport avec ses remarques. Cette instance vérifie la compatibilité du projet de loi avec la Constitution et les engagements internationaux de la Grèce.

Le Conseil scientifique du Parlement, qui est composé de dix membres, relève directement du président du Parlement. Il comporte un professeur d'université spécialisé en droit constitutionnel et expérimenté en droit parlementaire, qui préside le Conseil, ainsi qu'un professeur de droit public, un professeur de droit privé, un professeur de droit européen, un professeur de droit pénal, un professeur de sciences politiques, un professeur d'économie, un professeur de statistique, un professeur d'informatique et un spécialiste en relations internationales. Les neuf premiers membres doivent être des professeurs du grade le plus élevé, en exercice ou non, et le dixième membre, un cadre supérieur de la fonction publique ou un fonctionnaire en exercice ou non.

Parmi les compétences de la Direction des études scientifiques du Service scientifique du Parlement figurent: a) l'élaboration des projets et propositions de loi, qui relèvent de la formation plénière du Parlement, des commissions parlementaires permanentes etc. b) L'élaboration des projets de loi soumis au vote selon la procédure spéciale d'adoption des codes judiciaires ou administratifs, en vertu des articles 76 par. 6 de la Constitution et 111 du Règlement intérieur du Parlement, c) La mise au point scientifique de projets de loi concernant la ratification de traités ou de protocoles internationaux, dans la mesure où la loi de ratification correspondante comporte des dispositifs plus élargis que ceux prévus dans le traité ou le protocole à ratifier. d) La formulation d'avis sur les avant-projets d'actes réglementaires de l'Union européenne, en vertu de l'article 41B du Règlement intérieur du Parlement.

- b. Dans quelle mesure les organes consultatifs prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une réaction lors d'une consultation publique, une publication ou un exposé thématique dans le rapport annuel ?

Dans tous les cas, les organes consultatifs dits «indépendants» susmentionnés ont le droit de prendre l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une réaction lors d'une consultation publique, une publication ou un exposé thématique dans le rapport annuel.

- c. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?

1. Au cours du processus législatif, la légalité de la législation proposée est examinée de tous les points de vue. Après que le ministre compétent a chargé les services du ministère de préparer un projet de loi, le Comité central de rédaction des lois, le Service législatif du Secrétariat général du gouvernement et le Conseil scientifique du Parlement abordent des questions telles que la constitutionnalité du projet de loi en question et sa compatibilité avec d'autres lois, y compris avec le droit de l'Union européenne.

2. Les impacts budgétaires des projets de loi font l'objet d'une évaluation formelle. Conformément à la Constitution hellénique (article 75), tous les projets de loi – amendements compris – doivent être accompagnés d'une évaluation d'impact budgétaire, qui examine le futur impact du projet de loi sur le budget. Elle est préparée par un bureau

spécial du ministère des Finances et est signée par le ministre des Finances. Sans cette évaluation d'impact budgétaire, le Parlement ne peut pas discuter ou voter un projet de loi. Pour préparer l'évaluation de l'impact budgétaire, les ministères qui proposent une nouvelle législation doivent envoyer au ministère des Finances les informations utiles. Si ces informations sont erronées ou inadaptées, le ministère des Finances a le droit de demander que lui soient fournis plus d'informations ou de documents. Par exemple, une proposition de 1994 visant à modifier le processus de recrutement des fonctionnaires subalternes a dû être modifiée une fois que l'on a pris pleinement conscience de son impact budgétaire. Les évaluations de l'impact budgétaire sont souvent très détaillées et certaines représentent même des centaines de pages de feuilles de calcul. Elles contiennent essentiellement des estimations de dépenses et ces informations sont suffisantes pour préparer le budget annuel de la Grèce et permettre au Parlement de prendre en connaissance de cause des décisions concernant les futurs engagements financiers.

3. La Loi n° 4048/2012 dispose que tous les projets de loi, ainsi que tous les actes réglementaires d'une portée économique ou sociale majeure sont accompagnés d'une analyse de l'impact de la réglementation; à savoir, selon la définition donnée par cette même loi, d'un rapport estimant les conséquences de la réglementation proposée en ce qui concerne le bilan coût/avantages et les risques éventuels, notamment dans l'économie, la société, l'environnement et la vie quotidienne du citoyen.

d. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

1. Presque dans tous les cas, les avis des organes consultatifs sont rendus publics. Tout le texte – ou d'importants extraits – des avis sollicités ou non sollicités sont publiés dans l'Internet, les journaux ou dans les revues professionnelles pertinentes.

2. La Loi n° 4048/2012 stipule que les citoyens ont le droit de participer à la consultation publique sur les projets des lois. Le ministre compétent fait publier le projet de loi dans le site Internet «www.opengov.gr». Les personnes intéressées ont la possibilité de participer à l'élaboration des règles en présentant par écrit des données, des points de vue ou des arguments sur le projet de loi. Ce système de publication ex ante du projet de loi avec appel à la consultation, malgré l'alourdissement inévitable de la procédure, qu'il entraîne, permet de mettre en place un processus réglementaire ouvert et accessible aux citoyens, et conforme aux bonnes pratiques internationales du point de vue de la transparence. Ce processus a pour principe d'être ouvert à tous les citoyens plutôt que de reposer sur des groupes représentatifs. Après cette consultation publique, le ministre compétent prépare le rapport de la consultation publique et le soumet au Parlement.

Dans la négative :

e. Ces mécanismes de contribution pour les organes consultatifs vous semblent-ils souhaitables et, si oui, sous quelle forme ?

f. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

Voire supra.

2. La consultation formelle des organes consultatifs dans la phase préalable à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

La consultation formelle des organes consultatifs dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ne fait pas l'objet de réserves et n'implique pas des risques.

En revanche, l'absence de mécanisme de consultation publique transparent et systématique nuirait à la qualité de la réglementation. Elle rendrait le secteur public plus exposé à l'influence d'intérêts particuliers ou de pressions indésirables, et, ensuite, elle

pourrait provoquer des erreurs de réglementation dues à une information insuffisante sur la nature du problème et les effets réels des décisions.

3. La formulation spontanée par les organes consultatifs d'avis sur l'élaboration de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une publication ou un exposé thématique dans le rapport annuel, fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

Voire supra.

B) En général

4. Quels autres mécanismes de contribution généraux ou spécifiques (outre ceux pour les juges et les organes consultatifs) existent-ils dans votre État membre dans la phase préalable à l'élaboration de la législation – pensons par exemple aux consultations publiques (par Internet) ?

Voire supra.

5. Avez-vous des remarques complémentaires ou autres au sujet des mécanismes de contribution utilisés dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

Non.

Partie 2 : mécanismes de contribution *postérieurs* à l'élaboration de la législation

A) Feed-back par les juges

6. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes de feed-back formel ou informel pour les juges, et notamment les juges suprêmes, leur permettant d'adresser une contribution ou des avis sollicités ou non sollicités au législateur dans la phase *postérieure* à l'élaboration de la législation, une fois qu'ils ont acquis de l'expérience dans l'exécution et la mise en application de celle-ci ?

Oui.

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (feed-back structurel ou occasionnel) et de quelle manière les juges sont-ils consultés dans cette phase ? La jurisprudence est-elle, par exemple, impliquée à ce stade ?

La contribution des juges grecs dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation est tant structurelle qu'occasionnelle.

1. En ce qui concerne la contribution structurelle :

Selon l'article 72 du décret présidentiel n° 18/1989 codifiant les dispositions légales relatives au Conseil d'Etat, la formation plénière du Conseil d'Etat institue, après proposition de son président et pour une durée de deux ans, une commission composée des vice-présidents et d'un conseiller de chaque chambre. Chaque année, cette commission établit un rapport d'activité du Conseil d'Etat. Ce rapport mentionne les réformes proposées d'ordre législatif, réglementaire ou administratif. Le rapport est adopté par la formation plénière du Conseil d'Etat et il est annoncé au Premier Ministre et le Ministre de la Justice. Malheureusement, cette procédure est tombée en désuétude. Les avis non sollicités rendus par l'Assemblée plénière administrative sur des questions bien délimitées, semblent s'être substituées à ce rapport annuel

2. En ce qui concerne la contribution occasionnelle, les Assemblées Plénières Administratives des Cours Suprêmes se prononcent sur des questions d'intérêt général,

portant sur l'organisation et le fonctionnement de la cour et l'administration de la justice. Dans ce cadre, elles émettent des avis sur l'application des lois relatifs aux matières susmentionnées.

3. La jurisprudence est indirectement impliquée à ce stade ; les arrêts qui ont statué sur la validité constitutionnelle de la législation en vigueur sont des outils pour l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires.

- b. Le feed-back des juges est-il adressé directement au législateur ou indirectement, par le biais des organes consultatifs qui décident ensuite de relayer l'information au législateur ?

Le feed-back des juges est adressé directement au gouvernement auquel appartient l'initiative législative.

- c. Dans quelle mesure les juges prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité (ou les défauts de qualité) de la législation (que ce soit de façon directe ou indirecte), par exemple par le biais d'un avis non sollicité ou d'un exposé thématique dans le rapport annuel ?

En ce qui concerne la contribution occasionnelle, les Assemblées Plénières Administratives des Cours Suprêmes se prononcent sur des questions d'intérêt général, portant sur l'organisation et le fonctionnement de la cour et l'administration de la justice. Dans ce cadre, elles émettent des avis sur l'application des lois relatifs aux matières susmentionnées.

- d. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?

Les Assemblées Plénières Administratives examinent la régularité juridique des dispositions et surtout leur conformité avec la Constitution, ainsi que leur pertinence au regard des buts poursuivis et, plus généralement, l'opportunité des textes.

- e. Quelle est la réponse lorsque l'exécution concrète de la législation révèle une problématique qui génère une forte augmentation des affaires pour les juges (suprêmes) ?

Les Assemblées Plénières Administratives des Cours Suprêmes ont la possibilité de s'exprimer sur un tel phénomène. Elles ont aussi la possibilité de se prononcer sur l'allègement des tribunaux, par exemple, par l'instauration d'un mécanisme de filtrage des affaires d'une importance dérisoire, c'est qui s'est déjà produit récemment.

- f. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public?

Presque dans tous les cas, les avis sont rendus publics. Tout le texte – ou d'importants extraits – des avis sollicités ou non sollicités sont publiés dans l'Internet, les journaux ou dans les revues juridiques.

- g. Si un retour est donné (uniquement) par un jugement de la juridiction, quelle forme prend-il (par exemple, obiter dictum, décision potentielle) ?

La jurisprudence est directement impliquée à ce stade ; les arrêts qui ont statué sur la validité constitutionnelle de la législation en vigueur sont des outils pour l'élaboration des nouveaux textes législatifs ou réglementaires. Quant à l'opportunité d'une loi, les arrêts ne s'y mêlent pas

Dans la négative :

- h. De tels mécanismes de contribution pour les juges vous semblent-ils souhaitables et, si oui, sous quelle forme ?

- i. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

Voire supra.

7. La consultation formelle des juges dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou implique-t-elle des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

Les réserves éventuelles dont la consultation formelle fait l'objet concernent surtout le cumul par les juges des fonctions consultatives et contentieuses. Il en a déjà été fait mention

8. Les initiatives spontanées pour avertir le législateur de défauts de qualité de la loi, y compris du point de vue de sa pertinence et de son applicabilité, et ce notamment par un rapport annuel ou une publication, font-elles l'objet de réserves ou impliquent-elles des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

Voire supra.

B) Feed-back par les organes consultatifs

9. Existe-t-il, dans votre État membre, des mécanismes de feed-back formel ou informel pour les organes consultatifs leur permettant d'adresser une contribution ou des avis sollicités ou non sollicités au législateur dans la phase *postérieure* à l'élaboration de la législation, une fois qu'ils ont acquis de l'expérience dans l'exécution et la mise en application de celle-ci ?

Oui.

1. Les évaluations *ex post* ne sont pas systématiques. En Grèce, il n'existe pas d'organe, à vocation générale, spécialisé dans le suivi de l'application des lois.

2. Toutefois, les autorités indépendantes (voir ci-dessous) et plusieurs organismes veillent à la correcte mise en œuvre de la réglementation et fournissent à ce titre des éléments d'évaluation des réglementations une fois qu'elles sont mises en application: Les diverses inspections générales des ministères surveillent l'administration dont elles font partie. Leurs rapports invitent l'administration à réagir et sont adressés au ministre. Ils peuvent formuler des propositions de réforme. Ces rapports ne sont généralement pas publiés, sauf autorisation du ministre.

3. La Loi n° 4048/2012 dispose que tous les trois ans, et au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, les Bureaux de l'Initiative réglementaire des ministères évaluent la loi sur la base des données résultant de son application. Les Bureaux font des recommandations pour l'amélioration, la modification ou la révision de la loi.

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (feed-back structurel ou occasionnel) et de quelle manière les organes consultatifs sont-ils consultés dans cette phase ?

1. L'article 101A de la Constitution hellénique et des dispositions spécifiques garantissent constitutionnellement l'institution d'autorités indépendantes. Plus précisément, la révision constitutionnelle de 2001 a abouti à la consécration constitutionnelle de quatre autorités indépendantes qui avaient déjà été créées par une loi, à savoir l'Autorité pour la protection des données à caractère personnel (art. 9A), le Conseil national de la radiotélévision (art. 15), l'Avocat du citoyen (Médiateur, art. 103, par. 9) et le Haut Conseil de sélection du personnel (art. 103, par. 7); et parallèlement, la Constitution a prévu la création d'une

nouvelle autorité destinée à garantir le secret des lettres et la libre correspondance et communication (art. 19).

L'article 138A du Règlement du Parlement prévoit la soumission, par chaque autorité indépendante constitutionnelle, d'un rapport annuel d'activités au président du Parlement. Ce rapport, qui contient aussi un suivi de l'application des lois pertinentes, est transmis à la Commission compétente du Parlement (constituée exclusivement de députés), qui soumet ses conclusions au président de la Chambre des députés. Ces réglementations instaurent une relation durable de communication et de collaboration entre le Parlement et les autorités indépendantes constitutionnelles.

La relation des autorités indépendantes non constitutionnellement garanties avec le Parlement n'est pas régie par les réglementations précitées mais par les dispositions contenues dans la loi fondatrice de chacune d'elles. Dans un certain nombre de cas, les lois, qui prévoient le fonctionnement des diverses autorités indépendantes, consacrent une communication formelle, similaire à celle entre les autorités indépendantes constitutionnelles et le Parlement, notamment sous forme de soumission d'un rapport annuel d'activités (Voir à titre indicatif l'article 3, par. 10 et 11, de la Loi n° 3297/2004 sur l'Avocat du consommateur ; l'article 6, de la Loi n° 4070/2012 sur la Commission nationale des télécommunications et des postes ; l'article 13, par. 5, de la Loi n° 2932/2001 sur l'Autorité, récemment abolie, régulatrice des transports intérieurs maritimes ; l'article 5 de la Loi n° 2667/1998 sur la Commission nationale des droits de l'homme ; l'article 15, par. 6, de la Loi n° 2667/1998 sur la Commission nationale de bioéthique).

2. À titre d'exemple, parmi les principales tâches de l'Autorité pour la protection des données à caractère personnel, figure l'émission des avis au sujet de toute règle concernant le traitement et la protection des données personnelles et la rédaction d'un rapport sur l'exercice de ses fonctions au cours de l'année écoulée.

Le Médiateur, qui a pour mission d'examiner les plaintes de particuliers concernant les activités administratives, est habilité à déterminer les principaux domaines de ces activités, qui posent des problèmes et à proposer des réformes pour y faire face. Il établit pour cela un rapport annuel détaillé ou des rapports plus courts concernant des problèmes spécifiques qui sont soumis au Président du Parlement, au Premier ministre, et au Ministre de l'Administration publique. Jusqu'à présent, le Médiateur, dont le poste a été créé en 1998, a établi plusieurs rapports annuels et une série de rapports plus courts, ce qui a suscité des réactions positives de la part du gouvernement (amendements juridiques et modifications des pratiques administratives). Le rapport annuel fait l'objet d'un débat devant la commission parlementaire compétente (Loi n° 2477/1997, tel que modifié par la Loi n° 3094/2003).

L'Autorité régulatrice de l'énergie a été constituée comme autorité administrative indépendante par la Loi n° 2773/1999, conformément aux exigences de la directive 96/92/CE. Dans le cadre de ses compétences, elle suit, contrôle le fonctionnement du marché de l'énergie, et propose la prise des mesures législatives nécessaires.

b. Dans quelle mesure les organes consultatifs prennent-ils *eux-mêmes* l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité (ou les défauts de qualité) de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité ou d'un exposé thématique dans le rapport annuel ?

Dans tous les cas, les autorités indépendantes susmentionnées ont le droit de prendre l'initiative de conseiller le législateur ou d'attirer son attention sur la qualité de la législation, par exemple par le biais d'un avis non sollicité, une publication ou un exposé thématique dans le rapport annuel.

- c. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète? Pouvez-vous donner un exemple?

La légalité de la législation appliquée est examinée par les autorités indépendantes susmentionnées de tous les aspects, y compris son opportunité.

- d. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

Presque dans tous les cas, les avis des organes consultatifs sont rendus publics. Tout le texte – ou d'importants extraits – des avis sollicités ou non sollicités sont publiés dans l'Internet, les journaux ou dans les revues professionnelles pertinentes.

Dans la négative :

- e. De tels mécanismes de feed-back pour les organes consultatifs vous semblent-ils souhaitables ?

- f. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?

Voire supra

10. La consultation formelle des organes consultatifs dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation fait-elle l'objet de réserves ou de risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

La consultation formelle des organes consultatifs dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation ne fait pas l'objet de réserves et n'implique pas des risques.

11. Les initiatives spontanées pour avertir le législateur de défauts de qualité de la loi, y compris du point de vue de sa pertinence et de son applicabilité, et ce notamment par un rapport annuel ou une publication, font-elles l'objet de réserves ou impliquent-elles des risques ? Dans l'affirmative, lesquels ? Comment peut-on répondre à ces réserves ?

La consultation spontanée des organes consultatifs dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation ne fait pas l'objet de réserves et n'implique pas des risques.

C) En général

12. Quels autres mécanismes de contribution généraux ou spécifiques (outre ceux pour les juges et les organes consultatifs) existent-ils dans votre État membre dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation – pensons par exemple aux consultations publiques (par Internet) ?

Il n'y a pas d'autres mécanismes de contribution généraux ou spécifiques (outre ceux pour les juges et les organes consultatifs) dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation.

13. Enfin, avez-vous des remarques complémentaires ou autres au sujet des mécanismes de feed-back utilisés dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation ?

Non