

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 ?

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 ?
- 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 ?
- 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 ?
- d. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?
- e. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

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 ?
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 ?
 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 ?

B) Contribution des organes consultatifs

4. 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 ?

Dans l'affirmative :

- a. Dans quelle mesure (contribution structurelle ou occasionnelle) et de quelle manière les organes consultatifs sont-ils consultés dans cette phase ?
- 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 ?
- c. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?
- d. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

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 ?
5. 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 ?
 6. 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 ?

C) En général

7. 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) ?
8. Avez-vous des remarques complémentaires ou autres au sujet des mécanismes de contribution utilisés dans la phase préalable à l'élaboration de la législation ?

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

A) Feed-back par les juges

9. 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 ?

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 ?
- 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 ?
- 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 ?
- d. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?
- 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) ?
- f. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?
- g. Si un retour est donné (uniquement) par un jugement de la juridiction, quelle forme prend-il (par exemple, obiter dictum, décision potentielle) ?

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 ?
10. 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 ?
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 ?

B) Feed-back par les organes consultatifs

12. 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 ?

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 ?
- 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 ?
- c. Dans ce cadre, quels aspects de la qualité de la législation sont abordés de manière concrète ? Pouvez-vous donner un exemple ?
- d. Dans quelle mesure l'avis donné est-il rendu public ?

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 ?

13. 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 ?

14. 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 ?

C) En général

15. 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) ?
16. 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 ?

