

QUESTIONNAIRE DE L'ACA EN VUE DU SEMINAIRE 2025 DE LA HAYE DESTINÉ A CONTRIBUER A LA QUALITE DE LA LEGISLATION

Examiner le rôle des organes consultatifs, tels que les Conseils d'État ex ante, mais aussi le rôle des Cours administratives suprêmes ex ante ou ex post (en donnant un retour d'information au législateur), afin d'améliorer l'efficacité pratique, la proportionnalité et l'équité de la législation.

INTRODUCTION

Le rôle des pouvoirs publics dans le processus législatif

Les lois ordonnent la société, la protègent et lui donnent une orientation. Les lois réglementent le comportement des citoyens et des autorités et constituent un pilier important pour donner aux citoyens une sécurité juridique. La législation doit donc être claire, mais aussi avoir une certaine souplesse dans une société en mutation. L'évolution de la société impose des choix qui, parfois, mais pas toujours, débouchent également sur de la législation. Dans ce contexte, le déploiement et l'utilisation de la législation doivent être traités avec soin, car les attentes qu'elle suscite doivent être satisfaites et la loi doit conserver sa validité à long terme.

Idéalement, la législation naît d'un dialogue continu et constructif entre les pouvoirs publics. Les pouvoirs exécutif et judiciaire dépendent d'une bonne législation. Une législation rédigée avec soin, où suffisamment d'attention a été accordée aux intérêts et valeurs selon leur pertinence et dans leur totalité, y compris la force exécutoire, entraînera en pratique moins de problèmes et donc moins de poursuites judiciaires. Les législateurs peuvent améliorer la qualité de la législation en s'inspirant en partie des expériences pratiques antérieures des agences exécutives et des juges (administratifs) dans la mise en œuvre et l'application de la loi, ainsi que des lacunes qu'ils ont constatées.

Divers instruments ou mécanismes (formels, réglementés, mais aussi informels) existent, par lesquels les agences exécutives et le pouvoir judiciaire, ainsi que les organismes consultatifs généraux indépendants, peuvent ou doivent apporter leur contribution (sollicitée ou non) à la législation future et existante. Par exemple, les instruments utilisés avant la création de la législation (simplement appelés « consultation » ou ex ante) et les instruments utilisés en réponse à la législation existante (simplement appelés « retour d'information » ou ex post).

Le 15 mai 2017, un séminaire de l'ACA à La Haye s'est penché sur les outils et mécanismes opérationnels dans différents pays qui peuvent contribuer à une bonne qualité législative. Presque tous les membres de l'ACA qui ont répondu (28 au total) ont déclaré avoir une certaine expérience dans l'apport d'un retour d'information, régulier ou non, aux législateurs sur les tendances et autres évolutions qu'ils ont observées. Cette contribution est fournie de différentes manières, non seulement par le biais d'opinions indépendantes et de décisions de justice (administratives), mais aussi par le biais de



divers mécanismes formels et informels utilisés par les consultants, les agences exécutives, les régulateurs et les juges.

Maintenant, plusieurs années plus tard, il y a de nouveau un besoin d'organiser une nouvelle conférence sur la contribution à la qualité législative pour continuer à explorer ce sujet avec des membres de l'ACA-EUROPE et au-delà, en se concentrant notamment sur les conseils législatifs et le retour d'information judiciaire au législateur. Ce questionnaire a été rédigé à cet effet.

Conseils législatifs

Les conseils législatifs peuvent contribuer à la qualité de la législation. Pour l'expliquer brièvement, il s'agit de vérifier si une proposition législative s'inscrit dans le cadre des lois existantes et du système juridique dans son ensemble, si elle peut être mise en œuvre et si elle est applicable. De nombreux aspects de la qualité de la législation peuvent ainsi être examinés, qu'il s'agisse d'aspects juridiques ou politiques. Dans cette mesure, les conseils législatifs peuvent répondre à l'interaction entre les pouvoirs de l'État et l'utiliser. En effet, les pouvoirs publics ont chacun un intérêt et un rôle à jouer dans le processus législatif en fonction de leur responsabilité à un moment donné. La politique, la législation et la mise en œuvre peuvent fonctionner en étroite collaboration dans le cadre du processus législatif cyclique afin de fournir un retour d'information, sollicité ou non, sur la qualité de la loi proposée.

Dans ce contexte et dans le cadre de sa mission consultative régulière, la Division consultative du Conseil d'État néerlandais effectue une analyse visant à déterminer si, entre autres, les expériences et les points de vue des organes exécutifs (y compris les autorités locales et régionales) et du pouvoir judiciaire ont été suffisamment pris en compte dans l'élaboration du projet de loi. À cette fin, outre une analyse constitutionnelle et juridique, la Division consultative procède également à une analyse politique et de mise en œuvre et, le cas échéant, à une analyse des conséquences pour la pratique juridique. Il n'y a ni classement ni ordre entre ces parties de l'évaluation. L'analyse politique et l'analyse de la mise en œuvre peuvent en elles-mêmes donner lieu à des commentaires, mais elles apportent également une contribution importante à l'analyse juridique et constitutionnelle, par exemple en ce qui concerne le respect de la proportionnalité du projet de loi.

En revanche, le Conseil d'État belge n'effectue qu'un examen juridique, qui porte en tout état de cause sur la compétence du législateur, l'existence d'une base juridique suffisante pour les actes réglementaires et le respect des normes juridiques supérieures, ainsi que sur la conformité avec les conditions formelles obligatoires pour la création de la nouvelle loi. S'il découle de normes ou principes juridiques supérieurs applicables, le cas échéant, un test de proportionnalité, un test de motivation substantielle ou un test d'efficacité est également effectué. En aucun cas, cependant, l'avis ne porte sur la simple opportunité politique d'une nouvelle norme juridique.



Communication entre les pouvoirs publics

Pour bien fonctionner, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés tout en étant interdépendants. Des tensions entre les pouvoirs d'État sont susceptibles de survenir, par exemple en raison d'une législation qui ne tient pas compte de certains intérêts ou principes généraux du droit. Pour assurer un équilibre dynamique et sain entre les pouvoirs de l'État, le contrôle judiciaire (constitutionnel) ex ante et ex post est très important.

En fonction de la conception d'un contrôle constitutionnel ex post, la question se pose de connaître son implication pour le contrôle constitutionnel ex ante effectué dans ce cadre. Bien entendu, en tant qu'institutions législatives, le gouvernement et le parlement sont les premiers responsables de la qualité de la législation et, dans l'idéal, ils procèdent déjà à un examen approfondi de la constitution, du droit supérieur et des principes juridiques fondamentaux lors de l'élaboration de la législation. Quel est l'impact de la possibilité d'un contrôle constitutionnel judiciaire ex post sur un contrôle constitutionnel ex ante effectué par un organe consultatif général indépendant, tel qu'une Division consultative d'un Conseil d'État ? Et dans quelle mesure les juridictions administratives fournissent-elles un retour d'information au législateur lorsqu'elles rencontrent des problèmes plus ou moins techniques dans la législation ? Mais aussi vice versa, quelle influence le contrôle constitutionnel ex ante a-t-il sur les jugements des juridictions (administratives) ?

Questionnaire de l'ACA

Au vu de ces thématiques et évolutions, une étude plus approfondie des instruments en matière de retour d'information est souhaitable et également d'un grand intérêt dans le contexte de l'ACA. C'est pourquoi les Conseils d'État néerlandais et belge organisent un séminaire ACA à La Haye les 17 et 18 mars 2025 sur le thème de l'avis législatif et du retour d'information. En préparation de ce séminaire, nous avons le plaisir de vous soumettre le questionnaire ci-dessous, qui vise à cartographier la conception du conseil législatif et de l'interaction avec les juridictions (administratives) dans le contexte des évolutions de la relation entre les pouvoirs de l'État en général et le contrôle constitutionnel en particulier.

L'objectif de ce questionnaire (chapitres 1-3) est d'obtenir un inventaire de l'existence, de la conception et de la méthode de travail des organes consultatifs généraux indépendants¹. Quelle est cette méthode de travail et quels sont les points d'intérêt du contrôle juridique, constitutionnel ex ante ? Quelle est l'influence et l'importance d'un avis dans le processus législatif ?

En outre, le questionnaire (chapitre 4) dresse un inventaire des modes d'influence de la jurisprudence sur la législation et de la conception du contrôle constitutionnel judiciaire ex post dans les différents pays. Cette méthode peut permettre de mieux comprendre l'interaction entre le conseil législatif et le pouvoir judiciaire. Quelles sont les tendances

¹ Il ne s'agit pas d'organes consultatifs spécialisés qui se concentrent sur certains sous-intérêts ou secteurs ou qui effectuent un examen plus technique, par exemple, axé sur le fardeau réglementaire.



visibles et comment les tests constitutionnels ex ante et ex post peuvent-ils se renforcer mutuellement ?

Et si, en tant que membre de l'ACA et de la Cour administrative suprême, vous ne disposez pas vous-même d'une fonction consultative ex ante, n'hésitez pas à consulter l'institution de votre pays qui dispose d'une telle fonction.



CHAPITRE 1

INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LA FONCTION CONSULTATIVE

Au sein de l'Union Européenne et au-delà, il n'existe aucune vue d'ensemble claire des pays qui disposent d'un organisme public ayant une fonction consultative législative générale. Ce chapitre vise à en obtenir une vue d'ensemble plus claire.

1) Votre pays dispose-t-il d'une institution gouvernementale indépendante - telle qu'un Conseil d'État - qui donne des avis consultatifs ex ante visant à améliorer la qualité de la législation ?

- Oui ²
 Non ³

2) Si oui, quels sont le nom et l'adresse de cette institution ?

*- Conseil d'État
80 rue Aiolou
10559 Athènes*

*-Cour des Comptes
4 rue Vournazou
11521 Athènes*

*-Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif
2 rue V. Sofias
10021 Athènes*

3) De quelle manière l'indépendance de cette institution est-elle garantie ?

- Dans la Constitution nationale
 Dans une loi formelle
 Par le biais du droit coutumier
 D'une autre manière, veuillez expliquer :

.....

4) Combien de membres compte cette institution ? Quels sont les critères de sélection et les incompatibilités ? Quel type de nomination obtiennent-ils (par exemple, temps plein/emploi principal par opposition à un temps partiel/emploi supplémentaire, à vie par opposition à une période déterminée, etc.)

-Le Conseil d'État hellénique est la Cour Administrative Suprême du pays. Outre ses fonctions juridictionnelles, il est aussi compétent, selon l'article 95 de la Constitution, pour l'élaboration

² Si, en tant que membre de l'ACA, vous ne faites pas partie de cette institution, veuillez-vous tourner vers elle pour demander de l'aide afin de répondre à ce questionnaire.

³ Veuillez passer à la question 38.



des décrets présidentiels réglementaires avant leur adoption. Cette élaboration aboutit à la formulation d'un avis. Aujourd'hui, le Conseil d'État se compose de 169 juges (le Président, 10 Vice-Présidents, 50 conseillers d'État, 60 maîtres des requêtes et 48 auditeurs).

-La Cour des Comptes est, aussi, une juridiction suprême. En même temps, selon la Constitution, elle émet un avis avant l'adoption d'un projet de loi qui porte sur les retraites. Aujourd'hui, elle se compose de 173 juges (le Président, le Commissaire Général, 10 Vice-Présidents, 39 conseillers, 3 Vice-Commissaires, 1 Commissaire, 64 maîtres des requêtes et 54 auditeurs).

Les juges du Conseil d'État et de la Cour des Comptes sont sélectionnés par concours organisé par l'École Nationale de Magistrature et ils sont nommés à vie, mais prennent leur retraite à l'âge de 65 ou, en ce qui concerne les conseillers d'État et les conseillers à la Cour des Comptes, de 67 ans. Il s'agit d'un travail à titre principal.

Concernant les incompatibilités des juges, selon l'article 89 de la Constitution, les juges ne peuvent exercer aucun autre métier. À titre exceptionnel, ils peuvent être élus membres de l'Académie d'Athènes ou professeurs d'Université. En plus, ils peuvent participer à des comités qui ont des fonctions disciplinaires ou juridictionnelles ou des fonctions d'audit ou à des comités de rédaction législative.

-Le Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif est un organe consultatif indépendant qui se compose de son Président, son Vice-Président et 9 membres titulaires (juristes, juges, conseillers juridiques de l'État, professeurs de droit ou d'économie). L'avis émis par cette institution est un avis sollicité par le Secrétaire Général des affaires juridiques et parlementaires et concerne les projets de loi, les décrets réglementaires, les décisions ministérielles ainsi que d'autres actes juridiques. Ses membres sont sélectionnés en fonction de leur expertise ou leur travail principal. La participation au Comité n'est pas un travail à titre principal mais une supplémentaire.

5) Qui est compétent pour adopter l'avis consultatif et comment l'unité des avis consultatifs est-elle assurée ?

*-C'est la cinquième section du Conseil d'État qui a cette compétence consultative. Celle-ci élabore **les décrets** en formation composée de trois juges. Si le projet soulève des questions majeures, la formation qui émet l'avis est composée de cinq membres. Si la dite formation ou le Président du Conseil d'État considèrent qu'une disposition de loi formelle qui habilite l'administration d'agir par décret est contraire à la constitution, le projet de décret est renvoyé à la formation de l'assemblée plénière du Conseil d'État qui se compose de 9 juges. L'administration n'est pas légalement obligée de se plier aux remarques du Conseil, son avis ayant le caractère d'un avis simple. Néanmoins, le service juridique de la Présidence de la République insiste avant la signature du décret par le Président que le texte soit modifié afin d'inclure les remarques du Conseil.*



*-C' est la section des études et des avis de la Cour des Comptes qui élabore un projet d' avis sur le **projet de loi** qui porte sur les retraites. Le projet d' avis est, ensuite, renvoyé à la formation de l'assemblée plénière de la Cour qui émet l' avis.*

-Le Comité d' évaluation de la qualité du processus législatif est un organe collégial qui exerce sa fonction consultative après une réunion. Selon la loi 4622/2019 le secrétariat général intègre les observations de la Commission dans un délai de trois (3) jours, afin que le projet de loi soit signé par les ministres concernés et déposés au Parlement.

6) Combien de personnes composent l'équipe de soutien qui assiste cette institution et quelle est leur formation (experts juridiques, autres experts universitaires, professionnels de la communication, etc.)

- La formation du Conseil d' État qui a la compétence consultative n' est pas soutenu par des experts juridiques etc.

-La Cour des Comptes est soutenue par deux conseils scientifiques prévus par la loi organique de la Cour.

-Le Comité d' évaluation de la qualité du processus législatif est soutenu par le personnel du Secrétariat général ainsi que par des experts en légistique.

7) Combien d'avis consultatifs cette institution rend-elle par an (en moyenne) ?

-En ce qui concerne le Conseil d' État, il émet en moyenne 200 avis par an sur des projets de décrets présidentiels (163 en 2023, 196 en 2022, 211 en 2021, 236 en 2020, 236 en 2019, 247 en 2018).

En ce qui concerne la Cour des Comptes, elle émet en moyenne 3 avis par an (1 en 2023, 2 en 2022, 4 en 2021, 3 en 2020, 2 en 2019, 5 en 2017).

En ce qui concerne le Comité d' évaluation de la qualité du processus législatif, il a examiné et il a donné son avis sur 101 projets de loi au cours de la période 22.5.2020 – 31.5.2024.

8) En moyenne, combien de semaines sont nécessaires pour finaliser un avis?

En ce qui concerne le Conseil d'État l' émission de l' avis peut prendre quelques jours ou quelques mois en fonction des difficultés soulevées, du caractère urgent de la disposition ou d' autres aspects.



9) Est-ce que des délais obligatoires (par exemple juridiques) s'appliquent à la production d'avis consultatifs ?

- Oui
 Non
 Parfois. Veuillez expliquer :

Des délais obligatoires ne sont pas imposés à l'institution consultative. Pour autant, en cas d'urgence, elle émet l'avis le plus tôt possible. En tout cas, en cas d'extrême urgence le ministre compétent peut imposer au Conseil d'État un délai pour qu'il rende son avis.

10) Dans quelle phase du processus législatif l'avis consultatif est-il donné ? (plusieurs réponses possibles)

- Processus législatif préparatoire
 Processus législatif parlementaire
 Processus post-parlementaire

Veuillez expliquer :

Les avis consultatifs qui s'adressent au législateur ou à l'administration sont préparés et fournis avant que le projet de loi soit envoyé et discuté par le Parlement ou bien avant que le projet de décret ne soit envoyé au Président de la République.

11) Quels sont les types d'avis consultatif fournis par cette institution? (plusieurs réponses possibles) Et à raison de combien par an (approximativement) ?

- | | | |
|----------------------------------|---|-----|
| <input type="radio"/> | Avis consultatifs obligatoires sur la législation nationale | () |
| <input checked="" type="radio"/> | Avis consultatifs non obligatoires sur la législation nationale | () |
| <input type="radio"/> | Avis consultatifs obligatoires sur la législation décentralisée | () |
| <input type="radio"/> | Avis consultatifs non obligatoires sur la législation décentralisée | () |
| <input type="radio"/> | Avis consultatifs thématiques sollicités | () |
| <input type="radio"/> | Avis consultatifs thématiques non sollicités | () |
| <input type="radio"/> | Avis consultatifs verbaux | () |
| <input type="radio"/> | Clips vidéo / visuels | () |
| <input type="radio"/> | Tout ce qui précède | () |
| <input type="radio"/> | Autre (rapports, livres, études, etc.) | () |

Explication éventuelle:

Les avis du Conseil d'État, de la Cour des Comptes ne sont pas des avis conformes. Cependant, dans la plupart des cas, ils sont respectés par leur destinataire.



12) Quels sont les principaux destinataires des travaux de cet institut ? (plusieurs réponses possibles)

- Parlement
- Gouvernement
- Judiciaire
- Fonctionnaires
- Universités
- Média
- Grand public
- Tout ce qui précède

Explication éventuelle:

Le Gouvernement est le seul destinataire de l'avis du Conseil d'État et le destinataire direct du Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif.

Le Parlement est le destinataire principal de l'avis de la Cour des Comptes.

13) Lors de la préparation d'un avis, des informations provenant de l'extérieur de l'institution sont-elles utilisées ?

- Oui
- Non

14) Si oui, quel type d'information peut être utilisé ? (plusieurs réponses possibles)

- Connaissances publiques (écrites) provenant d'institutions scientifiques ou autres, de conseils consultatifs ou d'experts
- Informations supplémentaires fournies par le ministère (rapports, consultations, et cetera)
- Informations ad hoc (écrites ou verbales) à la demande d'experts (universitaires)
- Informations ad hoc (écrites ou verbales) à la demande des représentants des autorités
- Informations d'experts en matière de mise en œuvre
- Informations des parties prenantes ou des groupes de pression
- Jurisprudence des juridictions (administratives)
- Tout ce qui précède
- Autres

Explication éventuelle:

La formation du Conseil d'État qui a la compétence consultative se rend souvent compte de la jurisprudence et des documents des autorités publiques qui sont contenus dans le dossier administratif.



15) Dans le cas où l'institut utilise la jurisprudence des tribunaux administratifs, a-t-il des contacts avec le pouvoir judiciaire sur ces questions ?

- 0 Oui
 Non

Explication éventuelle:

Les jugements de toutes les juridictions sont motivés et il n'est donc pas nécessaire de prendre des contacts supplémentaires.

16) L'institut fournit-il un retour d'information dans l'autre sens, c'est-à-dire en conseillant la cour administrative suprême d'un point de vue législatif consultatif, par exemple en signalant les conséquences potentiellement indésirables d'une législation ?

- 0 Oui
 Non

Explication éventuelle:

Les autres institutions consultatives ne conseillent pas la Cour administrative suprême (Conseil d'Etat). Cependant, quand la Cour exerce ses fonctions juridictionnelles, elle peut prendre en considération les avis émis par la cinquième section, sous la condition qu'ils sont invoqués et fournis par les parties du litige ou, le cas échéant, d'office.

CHAPITRE 2 LE CONTENU D'UN AVIS CONSULTATIF

17) Quels sont les principaux éléments de l'analyse nécessaire à la rédaction d'un avis consultatif ? (d'autres options sont possibles)

- Analyse juridique (voir ci-dessous questions 17–26)
 0 Analyse politique (voir ci-dessous questions 27–28)
 Autres, à savoir:

Explication éventuelle :

-Le contrôle des projets des décrets présidentiels effectué par le Conseil d'Etat et le contrôle des projets de loi effectué par la Cour des Comptes constitue un contrôle surtout juridique.

- Or, le Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif non seulement examine -t-il le cadre juridique, mais il procède, aussi, au contrôle de l'Analyse des conséquences potentielles du projet de loi (étude d'impact).



18) L'avis consultatif contient-il généralement une analyse juridique du projet de législation ?

- Oui, (toujours)
- Non
- Oui, parfois, en fonction de :

19) Si oui, quels sont les éléments de l'analyse juridique ? (plusieurs réponses possibles)

- Relation avec le droit de rang supérieur (constitution, droit international et européen)
- Principes généraux de loi
- Aspects juridiques systémiques (par exemple compétence, pouvoirs discrétionnaires, supervision, exécution et protection juridique, droit transitoire et évaluation)
- Qualité et exigences législatives techniques
- Autres

Explication éventuelle :

-Le contrôle exercé par le Conseil d'État concerne la procédure prévue par la loi et suivie par l'Administration avant qu'elle aboutisse au projet du décret (compétence, autres avis etc.), le respect des limites tracées par la loi d'habilitation, la conformité de la loi d'habilitation et du décret – lui même– avec la constitution, les traités, ainsi que le droit UE. D'ailleurs, des règles difficilement compatibles avec d'autres, contenues dans le même projet ou dans une loi préexistante, ne sauraient échapper à son attention au même titre qu'il se sent obligé de repérer des points, qui risquent de faire surgir des difficultés pratiques au moment de l'application.

-Le contrôle exercé par la Cour des Comptes concerne la conformité du projet de loi avec la loi, la Constitution, le droit de l'UE et les principes généraux de droit.

-Le contrôle exercé par le Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif concerne la légalité et la constitutionnalité des dispositions, la compatibilité avec le droit de l'UE, la cohérence et l'exhaustivité des dispositions, l'abrogation potentielle ou la modification d'autres dispositions par le projet de la disposition ainsi que la qualité de l'«analyse d'impact».

20) Quels autres aspects peuvent faire l'objet d'un avis consultatif ?

- Nos propres opinions et idées
- Remarques techniques
- Remarques de soutien
- Aucun



Autres, à savoir

Explication éventuelle :

En ce qui concerne le Conseil d'État, des remarques d'ordre rédactionnel ne sont pas du tout absentes des avis rendus par lui; des erreurs de ce type sont corrigées avant que le décret soit promulgué. Ces erreurs sont parfois très graves et risquent de rendre aléatoire l'application future du décret. L'Administration a, parfois, une tendance de proposer des règles contraires à celles qui régissent déjà la même matière, sans pour autant procéder expressément à leur abrogation ou modification, ce qui aurait comme résultat l'existence d'une pluralité des règles, contenant des prévisions différentes, voire divergentes, sur le même sujet. Une telle erreur rédactionnelle ferait, sans doute, l'objet d'une remarque de la part du Conseil d'Etat. D'autres fois, il ne s'agit que de fautes d'orthographe, de grammaire ou de syntaxe.

21) L'organe consultatif participe-t-il d'une manière ou d'une autre à la rédaction des actes juridiques de l'Union européenne ?

Oui, (presque) toujours

Non

22) Lorsque le projet de législation concerne la mise en œuvre d'actes juridiques de l'Union européenne, quels sont les principaux éléments de l'analyse nécessaire à la rédaction d'un avis consultatif ? (d'autres options sont possibles)

Analyse juridique

Analyse de politique

Autres

Veuillez expliquer les différences avec la réponse à la question 16 :

Les avis sur les projets des dispositions qui mettent en œuvre des actes juridiques de l'Union européenne sont émis à la suite d'une analyse juridique. L'institution examine surtout la compatibilité du projet de la disposition avec le droit de l'UE, en général, et certainement, avec le contenu de l'acte juridique européen qui est mis en œuvre par la disposition nationale.

23) L'avis consultatif contient-il également une analyse juridique des actes juridiques de l'Union européenne ?

Oui, (presque) toujours

Non

Parfois, en fonction de :



Explication éventuelle :

Si nécessaire, l'institution consultative procède à l'interprétation des actes juridiques de l'UE et rend compte de la jurisprudence relative de la CJUE.

24) Si l'avis consultatif contient un contrôle constitutionnel (ex ante), quels sont les documents / sources pertinents à utiliser ? (plusieurs réponses possibles)

- Constitution nationale
- Droit de l'Union européenne
- Traités internationaux
- Droit coutumier
- Principes généraux du droit
- Jurisprudence (nationale, européenne, internationale)
- Tout ce qui précède
- Autres, à savoir

Explication éventuelle :

Du moment où il s'agit du contrôle «constitutionnel» c'est surtout le texte constitutionnel et la jurisprudence relative qui sont pris en considération par l'institution consultative.

25) Si l'avis consultatif contient un contrôle constitutionnel (ex ante), quels sont les éléments pris en compte? (plusieurs réponses possibles)

- Droits civils et politiques
- Droits économiques, sociaux et culturels
- Normes institutionnelles
- Tout ce qui précède
- Autres, à savoir

Explication éventuelle :

En plus, les principes constitutionnels et l'intérêt public sont des éléments dont l'institution consultative se rend compte.

26) Si l'avis consultatif contient un contrôle constitutionnel (ex ante), quelles sont les interprétations prises en compte? (plusieurs réponses possibles)

- Interprétation littérale
- Interprétation historique
- Interprétation téléologique
- Interprétation systématique ou contextuelle



- Tout ce qui précède
 Autres, à savoir

Explication éventuelle :

L' Institution consultative utilise l' ensemble des méthodes d' interprétation précitées s' il est nécessaire afin qu' elle formule son avis.

27) Si l'avis consultatif contient un contrôle constitutionnel (ex ante), prend-il en compte le contrôle constitutionnel ex post ?

- Oui
 Non

Veillez expliquer :

L' Institution consultative prend en compte le contrôle constitutionnel ex post, puisque elle respecte la jurisprudence, surtout celle de la Cour administrative suprême sur des questions d' interprétation de la constitution.

28) L'avis consultatif contient-il également une analyse du projet de législation axée sur les aspects de la politique, de la mise en œuvre, de l'exécution et de l'application ?

- Oui, (presque) toujours
 Non
 Parfois, en fonction de :

En ce qui concerne le Conseil d' État et la Cour des Comptes, l' avis consultatif contient la description du cadre juridique - et factuel - du décret ou de la loi ainsi que de ses objectifs. Cependant, ces deux juridictions ne procèdent pas à un contrôle politique des dites dispositions. Le comité précité contrôle la qualité des études d' impact, l' exactitude des données qualitatives et quantitatives qu' elles contiennent ainsi que leur capacité à justifier le but que le législateur veut atteindre.

29) Si l'avis consultatif contient une analyse de politique, quels sont les éléments pris en compte? (plusieurs réponses possibles)

- Analyse du problème
 Approche du problème
 Adéquation et objectif
 Effets
 Proportionnalité
 Mise en œuvre



- 0 Exécution
- 0 Application de la loi
- 0 Pratique juridique
- 0 Tout ce qui précède
- 0 Autres, à savoir

Explication éventuelle :

Cette réponse ne concerne que le Comité précité et cela dans une certaine mesure (voir aussi les réponses 19 et 28).

30) Dans quelle mesure l'avis consultatif suggère-t-il des solutions potentielles aux questions (juridico-techniques ou autres) soulevées dans l'avis ?

Dans une certaine mesure, même le Conseil d'État quand il émet son avis sur la légalité d'un décret présidentiel peut faire des suggestions mais toujours dans le cadre et dans les limites du système juridique et conformément à la nature de la compétence qui lui est confiée. Au contraire, cette pratique est rare au sein de la Cour des Comptes.

CHAPITRE 3 LE SUIVI D'UN AVIS CONSULTATIF

31) Les avis consultatifs seront-ils rendus publics ?

- Oui, par l'institution qui les rend
- 0 Oui, par le destinataire (principal)
 - 0 Parfois, en fonction de :
 - 0 Non

Les avis de la Cour des Comptes sont rendus publics. Il n'en va pas de même pour le Conseil d'État et le Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif. Pourtant, les avis du Conseil d'État sont accessibles, sur demande, au public et les avis qui sont importants sont parfois publiés dans des revues juridiques.

32) Dans l'affirmative, à quel moment l'avis consultatif sera-t-il rendu public ?

- Lors de l'adoption de l'avis consultatif
- 0 Lors de la soumission du projet de législation au parlement
- 0 Lors de l'adoption de la législation
- 0 Autres
- 0 Parfois, en fonction de :



Explication éventuelle :

La Cour des Comptes publie ses avis après la fin de la délibération, la prise et la rédaction de sa décision.

33) Si les avis consultatifs sont rendus publics, l'institution a-t-elle recours à des communiqués de presse, des résumés, des conférences de presse, etc.

- 0 Oui, (presque) toujours
 0 Non
 Parfois, en fonction de :

Le Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif n'a pas recours à des communiqués de presse, des résumés, des conférences de presse, etc, puisque ses avis ne s'adressent qu'au gouvernement ou au législateur.

Concernant le Conseil d'État, même si le destinataire de ses avis est le gouvernement, il a la possibilité de procéder à des communiqués de presse, en cas d'avis importants. Toutefois cette pratique n'est pas mise en œuvre à ce jour.

D'autre part, concernant la Cour des Comptes même si ceci n'est pas exclu ou interdit, ce n'est pas une pratique courante.

34) Le gouvernement est-il tenu de répondre (publiquement) à un avis consultatif ?

- 0 Oui, (presque) toujours
 Non
 0 Parfois, en fonction de :

Explication éventuelle :

Une telle procédure n'est pas prévue par la législation.

35) L'organe consultatif évalue-t-il son fonctionnement et les effets des avis consultatifs sont-ils pris en compte ?

- 0 Oui, (presque) toujours
 Non

Explication éventuelle :



Le Conseil d'État et la Cour des Comptes examinent si leur avis a été pris en compte seulement dans le cas où ils sont saisis – en tant que cours suprêmes- d'un recours l'objet duquel est relatif au décret ou à la loi adoptés à la suite de leur avis.

36) L'institution publie-t-elle des rapports généraux ou des rapports annuels dans lesquels elle se penche sur les tendances et les thèmes abordés dans ses avis consultatifs ?

- X Oui, (presque) toujours
0 Non

Explication éventuelle :

La Cour des Comptes et le Conseil d'Etat publient un rapport annuel dans lequel ils publient un aperçu de leurs avis consultatifs (mais aussi leurs jugements) les plus importantes.

D'ailleurs, les avis de la Cour des Comptes sont publiés sur son site.

En ce qui concerne le Comité d'évaluation de la qualité du processus législatif, il établit un rapport adressé au Président de l'Assemblée, au Secrétariat Général des affaires juridiques et parlementaire et aux ministres.

Dans quelle mesure et de quelle manière le contrôle constitutionnel ex post, qu'il soit effectué par une cour constitutionnelle ou non, s'appuie-t-il sur des avis consultatifs ?

Les avocats et les juges peuvent se référer à des avis consultatifs dans leurs prises de position ou leurs jugements. Cependant, la Cour qui procède au contrôle constitutionnel ex post n'est pas liée par l'évaluation de l'institution consultative et elle peut arriver à une solution différente.



CHAPITRE 4

LE RETOUR D'INFORMATION JUDICIAIRE VERS LE LÉGISLATEUR

Le pouvoir judiciaire peut être confronté dans les dossiers à des problèmes plus ou moins systémiques dans l'interprétation et l'application de la législation. Les questions suivantes reposent sur la distinction entre deux types de problèmes. Premièrement, des problèmes juridiques plus ou moins techniques peuvent se poser, tels que des incohérences dans la législation, l'absence de base juridique ou une incompatibilité avec le droit supérieur. D'autre part, les juridictions administratives peuvent être confrontées à des problèmes plus structurels qui ne sont pas de nature strictement technique et qui peuvent être plus sensibles et plus complexes. Pensez, par exemple, aux difficultés de l'administration à mettre en œuvre un statut spécifique ou aux conséquences exceptionnellement sévères que la législation peut avoir dans certains types de dossiers individuels.

En bref, la réalité juridique ou pratique peut différer de l'intention du législateur. De tels problèmes ne peuvent pas toujours être résolus dans la décision judiciaire. Il est donc concevable que les juridictions administratives décident de signaler ces points d'attention au législateur dans leurs décisions ou par d'autres moyens, afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de la législation. Ce type de retour d'information judiciaire au législateur fait l'objet des questions suivantes.

37) La plus haute juridiction administrative fournit-elle au législateur un retour d'information sur les questions techniques de nature juridique soulevées par la législation ?

- Oui
 Non

Explication éventuelle :

38) Si oui, où fournit-elle ce retour d'information sur les questions techniques de nature juridique? (d'autres options sont possibles)

- Jugements
 Indirectement en signalant les problèmes structurels à l'organe consultatif
 Contrôle annuel
 Articles de journaux
 Conférences/réunions
 Contacts formels ou informels avec des représentants du législateur/des fonctionnaires
 Tout ce qui précède
 Autres, à savoir
-



39) Si la plus haute juridiction administrative fournit un retour d'information dans ses jugements, comment procède-t-elle ? (d'autres options sont possibles)

- Implicitement dans l'argumentation des jugements
- Explicitement dans un paragraphe qui s'adresse au législateur
- Par le biais d'une décision juridique sur l'applicabilité ou le caractère contraignant de la législation
- Tout ce qui précède

Explication éventuelle :

La plus haute juridiction administrative ne s'adresse pas explicitement et directement au législateur dans ses jugements. Pour autant, elle fournit un retour d'information par le biais des motifs - implicites ou explicites – de son jugement et par le biais des pensées juridiques qui sont exprimées dans le jugement mais qui ne constituent qu'un obiter dictum.

40) Pourriez-vous donner un exemple de ce type de retour d'information dans les jugements de la plus haute juridiction administrative ?

p.ex. jugements 814/2019 et 1911/2022 du Conseil d'État

Il s'agit des jugements qui contiennent des phrases «rien n'empêche le législateur de prévoir une nouvelle disposition» (p.ex. une nouvelle grille des salaires).

41) La plus haute juridiction administrative recueille-t-elle des informations sur les problèmes structurels qui pourraient découler de la législation, tels que ses conséquences imprévues ou exceptionnellement graves ?

- Oui
- Non

42) Si oui, auprès de quelles sources recueille-t-elle des informations sur ces problèmes structurels? (d'autres options sont possibles)

- Arguments soulevés par les parties
- Jurisprudence
- Avis consultatifs sur des projets de loi
- Articles de journaux
- Conférences/réunions
- Tout ce qui précède
- Autres, à savoir

.....



43) La plus haute juridiction administrative fournit-elle au législateur un retour d'information sur ces problèmes structurels ?

- Oui
- Non

Explication éventuelle :

.....

44) Si oui, où fournit-elle ce type de retour d'information ? (d'autres options sont possibles)

- Jugements
- Indirectement en signalant les problèmes structurels à l'organe consultatif
- Contrôle annuel
- Articles de journaux
- Conférences/réunions
- Contacts formels ou informels avec des représentants du législateur/ fonctionnaires
- Tout ce qui précède
- Autres, à savoir

45) Pouvez-vous donner un exemple de ce type de retour d'information ?

Chaque fois que la plus haute juridiction administrative applique le triple test de proportionnalité d' une loi, elle examine les conséquences imprévues ou exceptionnellement graves de la législation.

46) Dans quelle mesure la plus haute juridiction administrative propose-t-elle des solutions potentielles aux questions (juridico-techniques ou autres) soulevées?

La juridiction administrative naturellement ne propose pas de solutions mais elle règle le litige. Pour autant, il arrive qu'un arrêt contienne des déclarations selon lesquelles il appartient au législateur de donner suite s'il le souhaite aux suggestions formulées par les parties du litige.

47) Quels types de considérations déterminent si la plus haute juridiction administrative fournit un retour d'information, et dans quelle mesure? La séparation des pouvoirs limite-t-elle la juridiction à cet égard et, dans l'affirmative, comment ?

Le jugement constitue lui-même un retour d' information. De plus, si un jugement porte sur un sujet qui préoccupe une grande partie de la société en cause de son importance, la plus haute juridiction peut avoir recours à des communiqués de presse.



48) La plus haute juridiction administrative garde-t-elle une trace du retour d'information fourni, par exemple dans une liste annexée à un bilan annuel?

- Oui
 Non

Veillez expliquer :

La plus haute juridiction administrative tient un registre des jugements publiés.

49) La plus haute juridiction administrative contrôle-t-elle l'efficacité du retour d'information, par exemple en s'entretenant avec des représentants des autorités ou en contrôlant la nouvelle législation ?

- Oui
 Non

Veillez expliquer :

Cependant, quand elle est saisie d'un recours contre un acte qui a été adopté sur la base d'une nouvelle législation, elle examine comment le législateur a respecté ou appliqué sa jurisprudence ou comment il a été inspiré par l'argumentation de ses jugements.

50) Un suivi est-il prévu si le législateur ne répond pas aux questions soulevées par la plus haute juridiction administrative ?

- Oui
 Non

Veillez expliquer :

51) La plus haute juridiction administrative a-t-elle des contacts formels ou informels avec le législateur, par exemple par l'intermédiaire de ses fonctionnaires ? Si c'est le cas, de quel type de questions discute-t-elle ?

- Oui
 Non

Veillez expliquer :

52) La plus haute juridiction administrative a-t-elle un rôle à jouer dans le processus législatif, c'est-à-dire en conseillant le législateur *ex ante* au cours du processus législatif ?



Oui
 Non

Veillez expliquer :

Dans le cas où un projet de loi porte sur l'organisation ou le fonctionnement du Conseil d'État de la juridiction administrative, ce projet est soumis au Conseil d'État pour qu'il présente ses points de vue.

53) La plus haute juridiction administrative est-elle en contact avec l'organe consultatif au sujet des problèmes (juridico-techniques ou autres) qui découlent de sa jurisprudence ?

Oui
 Non

Explication éventuelle :

La plus haute juridiction administrative (Conseil d'État) n'est pas en contact avec les autres organes consultatifs.

