

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: Luxembourg



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

**Rapport commun du Conseil d'Etat et de la Cour administrative
du Grand-Duché de Luxembourg**

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 ?

A titre introductif, il convient de souligner que le Grand-Duché de Luxembourg comporte deux ordres juridictionnels, à savoir l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. De l'ordre judiciaire relèvent *grosso modo* les matières civiles, commerciales, pénales, le droit du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité

indirecte. De l'ordre administratif relèvent le contentieux administratif et la fiscalité directe. A la tête de l'ordre judiciaire se trouve la Cour supérieure de Justice composée d'une Cour de cassation et d'une Cour d'appel. Les juridictions de l'ordre administratif comportent un tribunal administratif, juridiction de première instance, et une Cour administrative, siégeant en fait et en droit, laquelle est la juridiction suprême de l'ordre administratif d'après les dispositions de l'article 95bis de la Constitution.

Dans le contexte pertinent de la consultation préalable des juridictions avant l'élaboration d'une législation dans un domaine précis intéressant directement la juridiction, une distinction fondamentale doit être opérée.

Les juridictions de l'ordre administratif ont été créées à la suite de l'arrêt Procola de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 28 septembre 1995 qui avait retenu à l'encontre du Comité du contentieux du Conseil d'Etat, qui jusque lors était la seule juridiction administrative et fiscale relevant de l'ordre administratif, qu'une partialité structurelle affectait cette juridiction du fait que ses membres, 11 sur 21, participaient à la fois à la fonction consultative et à la fonction juridictionnelle et que dès lors le principe d'impartialité du juge n'était plus garanti chaque fois que celui-ci était amené à appliquer une disposition de la loi ou de la réglementation publique pour laquelle, antérieurement, il avait été amené à participer à l'avis afférent du Conseil d'Etat. Cette conclusion avait été tirée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme à partir du principe issu du droit anglo-saxon qui énonce que : « Justice must not only be done but seen to be done ».

Lorsque les nouvelles juridictions administratives – Cour administrative et tribunal administratif – ont été mises en place par l'article 95bis de la Constitution (loi du 12 juillet 1996), puis par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, les principes retenus par l'arrêt Procola ont été particulièrement soulignés par la nouvelle législation.

Ainsi, l'article 23, alinéa 1er, de la loi du 7 novembre 1996 dispose que « de même, aucun membre de la Cour administrative ne peut siéger dans des affaires ayant trait à l'application des dispositions légales ou réglementaires au sujet desquelles il a pris part soit à l'élaboration à quelque titre que ce soit, soit aux délibérations du Conseil d'Etat ».

Ces dispositions se trouvent applicables aux membres du tribunal administratif par renvoi opéré par l'article 67 de la loi du 7 novembre 1996.

Il découle des dispositions de l'article 23 de la loi du 7 novembre 1996, non modifiée depuis sa promulgation, que, strictement parlant, les membres des juridictions administratives ne peuvent en aucune manière émettre un avis par rapport à une disposition de la loi ou de la réglementation générale, sous peine de devoir s'abstenir à pouvoir statuer chaque fois qu'ils seraient amenés à appliquer cette disposition dans un litige porté devant eux. La règle reprise par le législateur constitue une consécration stricte de l'arrêt Procola, opérée en quelque sorte à chaud sous l'effet direct et dans le sillage immédiat de son prononcé.

Cette règle explique que les magistrats de l'ordre administratif sont particulièrement circonspects à la fois lorsqu'ils se trouvent saisis par le législateur ou, en règle générale, par le membre du Gouvernement en charge de la préparation d'un projet de

loi en vue de connaître leur avis préalable, de même que les magistrats de l'ordre administratif s'abstiennent d'émettre spontanément des avis sur des modifications à opérer au niveau de la législation ou de la réglementation publique applicable.

De longue date, il a cependant existé une tradition ayant consisté à consulter les juridictions ordinaires pour nombre de projets de loi ou d'éléments de la réglementation publique interférant directement soit dans l'organisation judiciaire, soit dans les matières composant essentiellement le contentieux dévolu aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

De fait, depuis sa création, à travers la modification constitutionnelle du 27 novembre 1856, le Conseil d'Etat a toujours été amené, d'après les dispositions successivement en vigueur au niveau de la loi fondamentale, à émettre son avis pour toute nouvelle loi, de même que pour tout règlement grand-ducal, sauf le cas d'urgence. La consultation préalable de la Haute Corporation a toujours fait partie du cursus normal de la mise en place de ces éléments essentiels de l'ordonnement juridique. A ce niveau, il n'a jamais été question de saisir distinctement le Comité du contentieux du Conseil d'Etat qui en constituait un sous-ensemble.

Si dès lors, depuis la mise en place des nouvelles juridictions de l'ordre administratif en 1996, les juridictions de l'ordre judiciaire ont continué, comme auparavant, à émettre des avis par rapport aux projets de loi et de réglementation publique leur soumis par le législateur, compris lato sensu, étant entendu que la disposition de l'article 23 de la loi du 7 novembre 1996 n'est pas reprise comme telle au niveau de la législation sur l'organisation judiciaire des juridictions ordinaires, les juridictions de l'ordre administratif ont toujours fait usage d'énormément de prudence afin de ne pas créer des incompatibilités pour leurs membres de statuer suite à des avis émis quant à des éléments de la législation ou de la réglementation publique qu'ils seraient amenés à devoir appliquer par la suite.

Dans ce contexte, il arrive aux juges de l'ordre administratif de se désigner comme « enfants de Procola ». Cette formule résume parfaitement la situation.

Néanmoins, en pratique, il arrive que les juridictions de l'ordre administratif soient consultées en leur avis par le législateur, lato sensu, et que celles-ci y donnent ponctuellement suite en formulant un avis, essentiellement pour des questions d'ordre structurel – création de nouveaux recours ou mise en place d'un contentieux nouvellement agencé. Pour le surplus, les juridictions administratives s'abstiennent d'émettre formellement un avis.

Il n'en reste pas moins que dans l'application des règles de l'ordonnement juridique existant, à travers des arrêts et jugements par elles rendues, les juridictions de l'ordre administratif, prennent soin, depuis leur création, de faire état d'une motivation richement articulée. Celle-ci contient dans de nombreux cas des éclaircissements sur l'application, voire l'interprétation de telles ou telles dispositions de l'ordonnement juridique en place et comportent, le cas échéant, autant de suggestions en vue d'une amélioration à y apporter par le législateur au sens large.

En tout cas, les avis formellement donnés dans le contexte de la procédure d'adoption de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires sont en principe publiés au niveau des travaux parlementaires et accessibles comme tels au public.

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 ?*

Tel qu'expliqué sub 1), la réserve essentielle pour les juridictions de l'ordre administratif est celle découlant de l'article 23 de la loi du 7 novembre 1996, directement issu de la jurisprudence Procola de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Il ne faut pas perdre de vue que la juridiction suprême de l'ordre administratif, à savoir la Cour administrative, est composée de cinq membres et que vu ce petit nombre elle doit particulièrement veiller à ce que le nombre des incompatibilités reste limité.

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 ?*

Ici encore la même réserve que sub 1) et 2) doit être mise en exergue. Il doit être absolument évité par les juridictions administratives, et plus particulièrement par la Cour administrative, de créer des incompatibilités de statuer à travers des avis spontanément émis lors de l'élaboration de la législation. Tel que souligné sub 1) ci-avant, la juridiction a l'occasion de faire état d'améliorations à apporter à telle législation spécifique au niveau de la motivation de sa décision dans le contexte d'une affaire portée devant elle impliquant l'application de cette législation.

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 ?*

Le Conseil d'État luxembourgeois est appelé à émettre un avis au sujet de tout projet et proposition de loi ainsi que des amendements y afférents. Il joue dès lors un rôle en matière d'évaluation de la loi ex ante.

Au Luxembourg, il existe des chambres professionnelles (Chambre de commerce, Chambre des métiers, Chambre d'agriculture, Chambre des salariés, Chambre des fonctionnaires et employés publics), dont l'avis doit être demandé par le Gouvernement pour toutes les lois et tous les règlements grand-ducaux et ministériels qui concernent principalement les professions ressortissant de leur compétence respective. D'autres organes consultatifs viennent s'y ajouter, dont la consultation est obligatoire selon la matière visée par le projet ou la proposition de loi. Il en est ainsi des ordres professionnels (Collège des médecins, Collège des vétérinaires, Conseil de l'ordre des avocats) et de la Commission nationale de la protection des données.

Ces organes consultatifs, institués par la loi, peuvent en principe s'autosaisir pour formuler tout avis au Gouvernement sur des sujets relatifs à leurs objets ou leurs missions.

Dans l'affirmative :

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

Le Conseil d'État luxembourgeois est uniquement saisi de projets de loi et de règlement grand-ducal, c'est-à-dire de textes approuvés par le Conseil de gouvernement. Contrairement aux chambres professionnelles, il n'est ainsi jamais saisi d'avant-projets de loi ou de règlement.

Les projets de loi et propositions de loi, tout comme les amendements y relatifs, parviennent au Conseil d'État via le Premier ministre. Les amendements parlementaires lui sont transmis directement par le président de la Chambre des députés.

- 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 ?**

Le Conseil d'État fait très rarement usage de la possibilité qui lui est conférée de par sa loi organique d'appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, tout comme de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

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

Le Conseil d'État luxembourgeois est appelé de par sa loi organique à examiner la conformité des textes en projet non seulement à l'égard des normes supérieures de droit, mais également par rapport aux principes généraux du droit.

Outre un examen d'ordre légistique des textes lui soumis, le Conseil d'État procède également à une analyse de fond quant à la rédaction des textes normatifs au regard de leur cohérence interne et externe. Une incohérence manifeste est considérée comme étant source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État fait ainsi régulièrement mention dans ses avis de principes de bonne législation, tels le principe de sécurité juridique (y compris le respect des droits acquis et le principe de non-rétroactivité), le principe de proportionnalité et le principe d'égalité.

À ce sujet, il y a lieu de noter qu'au Luxembourg le Conseil d'État possède un droit de veto suspensif dans l'élaboration des lois en ce qu'il peut obliger la Chambre des députés à voter la loi une deuxième fois après un intervalle d'au moins trois mois en cas d'émission d'une opposition formelle non prise en compte par celle-ci. Une opposition formelle est formulée à chaque fois que le texte contraire à une norme supérieure de droit ou à un principe général du droit.

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

Les avis du Conseil d'État émis au sujet de projets de loi qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt à la Chambre des députés, ainsi que les avis sur les propositions de loi et les projets de règlement grand-ducal sont publics. Les avis relatifs à d'autres affaires soumises aux délibérations du Conseil d'État par le Gouvernement ont un caractère secret et ne peuvent être communiqués qu'au Gouvernement, qui peut décider de les rendre publics.

Les autres organes consultatifs publient en principe leurs avis sur leur site Internet.

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 ?**

Pour ce qui est du Conseil d'État, le fondement est prévu par la Constitution et sa loi organique. L'assise des chambres professionnelles et les autres organes consultatifs intervenant dans la procédure législative et réglementaire trouve son origine dans la loi.

- 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 ?**

Du fait que les avis du Conseil d'État sont, sauf exception, rendus publics, certains avis sont commentés dans la presse et les milieux politiques. Les avis comportant nombre d'oppositions formelles font régulièrement l'objet de commentaires et de discussions parlementaires. Étant donné que le travail du Conseil d'État englobe aussi des considérations d'opportunité politique, ces commentaires peuvent parfois être très critiques à l'égard de l'institution.

- 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 ?**

Étant donné que le Conseil d'État ne recourt presque jamais à une formulation spontanée sur l'élaboration de la législation, il ne saurait y avoir de réserves ou risques.

C) En général

- 7. Quels autres mécanismes de contribution généraux ou spécifiques (autre 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) ?

S'il existe des procédures de consultation du public dans certaines matières relevant du domaine de l'environnement au niveau réglementaire, de telles procédures sont inconnues dans la phase d'élaboration de la loi. Dans cette phase, les citoyens peuvent tout au plus mettre à profit le droit de pétition, inscrit dans la Constitution.

- 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) ?**

Ainsi qu'il vient déjà d'être souligné sous les points A. 1) à 3), les juridictions de l'ordre administratif, depuis leur création, ont pris un soin particulier de doter leurs arrêts et jugements de motivations articulées. Assez souvent, dans l'élaboration de cette motivation, la juridiction, plus spécifiquement la Cour administrative – juridiction suprême de l'ordre administratif – procède à des suggestions, soit formelles, soit implicites, d'améliorations à opérer par rapport à l'ordonnancement juridique en place.

Encore faut-il que les arrêts et jugements en question disposent de la publicité effective nécessaire afin que les améliorations proposées au niveau de leur motivation puissent atteindre leur but.

Depuis leur création en 1996, les jugements et arrêts des juridictions de l'ordre administratif ont été publiés en ligne intégralement et sans exception. De même, les magistrats des juridictions administratives, sur la base du volontariat, ont pris le soin de dégager à partir respectivement des arrêts et des jugements rendus par la Cour administrative et le tribunal administratif les extraits contenant les raisonnements juridiques menés présentant un intérêt majeur tant au niveau jurisprudentiel qu'à celui d'une amélioration future de l'ordonnement juridique en place. Ces extraits de jurisprudence ont été recueillis depuis 1997 dans une publication appelée « Bulletin de jurisprudence administrative » et faisant partie en tant que fascicule broché à part, édité en principe tous les ans, de la collection de la « Pasicrisie luxembourgeoise » créée dans les années 1870.

Dans ce même fascicule, depuis 1997, tous les arrêts et jugements des juridictions de l'ordre administratif ont également été rendus disponibles sur CD-Rom et se trouvent en principe entièrement consultables. Déjà à partir de 2001, suite à un avis afférent de la CNIL française (Commission nationale d'Informatique et des Libertés), les arrêts et jugements en question ont été banalisés de manière à en éliminer toutes les données à caractère personnel, tout en veillant à maintenir la compréhensibilité des décisions juridictionnelles en question.

A partir des années 2010, le professeur Rusen ERGEC, ancien professeur à l'Université libre de Bruxelles, venu rejoindre l'Université du Luxembourg, a contribué à la Pasicrisie luxembourgeoise – bulletin de jurisprudence administrative à travers un condensé de droit administratif luxembourgeois comprenant essentiellement les parties du contentieux administratif et de la procédure administrative non contentieuse telles que se dégageant de la jurisprudence de la Cour administrative et du tribunal administratif.

Parallèlement, le relais des enseignements de la jurisprudence des juridictions de l'ordre administratif devrait être aisément opéré vers l'administration étatique, dans la mesure où, en règle générale, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg est représenté devant les juridictions de l'ordre administratif par un délégué du gouvernement. Les délégués en question sont en effet recrutés parmi le personnel de la carrière supérieure de l'administration publique. Ils sont essentiellement issus, de manière traditionnelle, du ministère de la Justice pour les affaires administratives et du ministère des Finances, voire de l'administration des Contributions directes, pour les affaires de fiscalité. Plus récemment, des membres du personnel dirigeant de la carrière supérieure d'autres ministères ont rejoint l'équipe des délégués du gouvernement, dont plus particulièrement des fonctionnaires du ministère de l'Immigration et de l'Asile, tout le contentieux du droit des étrangers étant dévolu aux juridictions de l'ordre administratif, sans qu'il n'existe au Luxembourg une juridiction spéciale pour ce contentieux.

Au niveau de l'administration gouvernementale luxembourgeoise, il n'a traditionnellement existé aucune structure juridique centralisée véritable qui pourrait veiller comme telle à ce que les enseignements – en toute proportion nombreux – à

recueillir au niveau des arrêts et jugements des juridictions de l'ordre administratif soient utilement diffusés parmi tous ceux que la chose concerne et, en premier lieu, parmi les fonctionnaires des ministères préparant les projets de loi et de réglementation publique à venir. Il dépend donc essentiellement de l'effort de diffusion systématique des responsables au niveau du groupe des délégués du gouvernement que le relais indispensable de diffusion des enseignements de la jurisprudence des juridictions administratives se fasse vers les préparateurs des projets de loi et de réglementation publique.

Récemment, au niveau des services du Premier Ministre, une cellule juridique de coordination vient d'être mise en place, laquelle, par l'entremise du greffe des juridictions de l'ordre administratif, reçoit automatiquement une copie banalisée de toutes les décisions rendues respectivement par la Cour administrative et le tribunal administratif.

De manière plus générale, il est à souligner que l'article 5 du Code civil, dans sa disposition générale originaire, toujours d'application au Grand-Duché de Luxembourg, dispose qu'il est défendu aux juges de se prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires sur les causes qui leur sont soumises. Dans cette lignée qui est toujours d'actualité, le juge luxembourgeois entrevoit essentiellement sa mission comme étant celle de rendre la justice dans les causes précises qui lui sont soumises et s'abstient d'interférer dans l'administration dont les actes lui échappent.

Dans un arrêt récent du 27 octobre 2016 (nos 37299C et 37321C du rôle), la Cour administrative a eu l'occasion de souligner sa vision de l'office du juge en retenant que le service public de la justice comporte, dans la mesure du possible, non seulement que le juge vise le droit, mais encore, d'un point de vue de paix sociale, qu'il résolve autant que possible le point litigieux entre parties.

C'est dans une autre espèce ayant trait à la législation en matière d'urbanisme (arrêt de la Cour du 10 novembre 2016, n° 37847C du rôle) que la Cour a été récemment amenée à préciser sa vision des choses au niveau quantitatif de la régulation. Le constat de la Cour est simple : « Le trop est l'ennemi du bien, tout comme l'inflation des règles tue la règle ». Ce constat devrait être self-explanatory pour tout régulateur.

Dans la négative :

- a. De tels mécanismes de contribution pour les juges vous semblent-ils souhaitables et, si oui, sous quelle forme ?**
- b. Quel est le fondement (par exemple, droit constitutionnel, écrit ou non écrit) des mécanismes actuels ?**

Au vu du contenu des explications qui précèdent sub a) à g), cette hypothèse négative ne se trouve pas vérifiée comme telle.

- 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 ?**

Au Luxembourg, la consultation formelle des juges dans la phase postérieure à l'élaboration de la législation est plutôt dénuée de rareté. Cependant, une démarcation nette entre une nouvelle législation et une réforme récente dans le même domaine est relativement difficile à tracer, surtout dans des domaines, de plus en plus nombreux, où des modifications à rallonges ont tendance à s'instituer toujours plus fréquemment. Ainsi, il arrive assez souvent que pour telle matière, notamment l'urbanisme, une nouvelle législation soit projetée avant même que la législation précédente n'ait eu le temps de trouver une mise en application permettant de se rendre compte effectivement de la qualité suffisante inhérente au mécanisme récemment mis en place. On assiste ici encore à un autre aspect de l'inflation de la régulation actuellement constatée également dans un petit pays tel le Grand-Duché de Luxembourg.

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 ?

Pas plus que pour des avis en vue d'une législation à mettre en place, les juridictions n'ont tendance à formuler des prises de position spontanées concernant des législations récemment mises en place. La réponse est ici encore mutatis mutandis la même que sub A) 1-3.

B) Feed-back par les organes consultatifs

1. 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 ?

Le Conseil d'État peut, sous la forme d'une « délibération », appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, tout comme de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

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 ?

Le Gouvernement, avant de soumettre au Conseil d'État un projet de loi ou de règlement, peut demander à celui-ci son avis sur le principe. En pratique, il n'est fait que rarement usage de cette faculté.

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 ?

En pratique, la faculté inscrite dans la loi organique de s'autosaisir n'est presque jamais exercée, faute de temps et de moyens.

- 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 ?**

Un tel avis possède un caractère confidentiel et n'est adressé qu'au Gouvernement, auquel il appartient de le rendre public ou non.

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 ?**

La loi organique du Conseil d'État constitue le fondement des mécanismes visés.

- 2. 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 ?**

Étant donné que les avis de l'espèce ne sont pas publics, il ne saurait se poser une question de réserves ou de risques.

- 3. 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 ?**

Étant donné que le Conseil d'État ne recourt jamais à une formulation spontanée de ce type, il ne saurait y avoir de réserves ou risques.

C) 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 postérieure à l'élaboration de la législation – pensons par exemple aux consultations publiques (par Internet) ?**

De manière générale, il n'existe pas de tels mécanismes, sauf le droit de pétition pour les citoyens.

Il est à noter dans ce contexte que le médiateur présente annuellement à la Chambre des députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité, qui contient les

recommandations que le médiateur juge utiles. Les rapports sont rendus publics par la Chambre des députés.

- 5. 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 ?**