

## QUESTIONNAIRE DE L'ACA EN VUE DU SEMINAIRE 2025 DE LA HAYE DESTINÉ À 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.**

### Luxembourg Cour administrative (Chapitre 4)

## 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 indépendants<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.



les tendances 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 <sup>2</sup>  
 Non

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

Conseil d'État  
5, rue Sigefroi  
L-2536 Luxembourg

**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 :

Ni les articles 78, paragraphe 4, 95 et 96 de la Constitution relatifs au Conseil d'État ni la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ne comportent de garantie expresse d'indépendance. Or il est communément admis que cette garantie est implicitement inscrite dans la Constitution, en ce qu'en 1989, un chapitre spécifique a été consacré au Conseil d'État en vue de le dissocier du Gouvernement et de la Chambre des députés et de le concevoir comme un organe indépendant. Par ailleurs, la loi précitée du 16 juin 2017 comprend plusieurs dispositions visant à assurer son indépendance, telles que les incompatibilités du mandat de conseiller d'État avec d'autres fonctions publiques et l'obligation des membres du Conseil d'État d'agir « uniquement dans l'intérêt général ».

**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.)**

---

<sup>2</sup> Le Conseil d'État n'est pas une « institution gouvernementale », en ce qu'il est indépendant tant de la Chambre des députés que du Gouvernement. Il a été conçu par la Constitution comme un organe constitutionnel consultatif indépendant des autres autorités de l'État. Par ailleurs, plusieurs organes consultatifs indépendants ont été instaurés par la loi et donnent des avis dans leur domaine de spécialité, tels que la Commission nationale de la protection des données ou encore la Commission consultative des droits de l'homme.



La loi précitée du 16 juin 2017 dispose en son article 4 que le Conseil d'État est composé de vingt-et-un conseillers d'État, dont onze au moins doivent être détenteurs d'un grade de master en droit. Aucun autre critère d'expertise professionnelle ou de niveau d'études n'est exigé. Au nombre des conseillers d'État peut en outre s'ajouter le Grand-Duc héritier « qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré jusqu'à ce qu'il ait prêté serment comme Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. »

Pour pouvoir être nommé conseiller d'État, il faut avoir la nationalité luxembourgeoise, jouir des droits civils et politiques, résider au Grand-Duché de Luxembourg et être âgé de trente ans accomplis.

Les membres du Conseil d'État sont nommés par le Grand-Duc. Lorsqu'un siège est devenu vacant, le Gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'État proposent, à tour de rôle, un candidat. Lors de la désignation de ce dernier, l'autorité investie du pouvoir de proposer un candidat est tenue, en application de l'article 7 de la loi précitée du 16 juin 2017, de « veille[r] à ce que la composition du Conseil d'État tienne compte des partis politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives » et d'« assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'État. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept. »

Les règles relatives à la sélection d'un candidat sont en partie prévues par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Le Bureau du Conseil d'État, composé du président et des deux vice-présidents de l'institution, établit un profil de candidat qui est soumis et approuvé en séance plénière et, ensuite, publié sur le site internet du Conseil d'État. Lorsqu'il revient au Conseil d'État de proposer un candidat au Grand-Duc, toute personne peut adresser sa candidature au président du Conseil d'État. Une fois les candidatures déclarées recevables par le Bureau, la liste des candidats est distribuée aux membres du Conseil d'État pour qu'ils procèdent à un vote en séance plénière. Le candidat ayant obtenu la majorité des voix au premier tour est sélectionné. En l'absence de majorité, un deuxième tour est organisé pour les deux candidats ayant obtenu le plus de voix. Lorsque les deux candidats obtiennent un nombre de voix égal au deuxième tour, un troisième tour est organisé et, à défaut de majorité, il est ensuite procédé par tirage au sort. Lorsqu'il revient à la Chambre des députés de désigner un candidat, la procédure de sélection est déterminée par les articles 116 à 127 de son Règlement.

Le mandat de conseiller d'État est conçu comme une activité supplémentaire et est compatible avec l'exercice d'une profession ou fonction à temps plein (avocat, fonctionnaire de l'État, directeur d'hôpital, CEO, e. a.).

La loi prévoit toutefois des incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement, de membre de la Chambre des députés et du Parlement européen, de magistrat<sup>3</sup>, d'agent du Secrétariat du Conseil d'État et de membre du Comité de

---

<sup>3</sup> En application de l'article 101-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, « [l]es fonctions de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil d'État. » En ce qui concerne les juridictions administratives, « [l]a



déontologie du Conseil d'État. Si les membres du Conseil d'État ne peuvent pas non plus être membres d'une chambre professionnelle<sup>4</sup> ou du Conseil économique et social<sup>5</sup>, organes de droit public représentatifs des secteurs économiques et professionnels, ils peuvent être membres de partis politiques, de syndicats ou d'organes représentatifs de professions réglementées, voire y assumer des fonctions dirigeantes.

Le mandat du conseiller d'État prend fin de plein droit après une période continue ou discontinuée de douze ans, à partir du moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans ou lorsqu'il accepte un mandat ou une fonction incompatible avec celle de membre du Conseil d'État. En cas de départ volontaire ou de maladie grave d'un conseiller d'État, le Grand-Duc le démissionne sur proposition du Conseil d'État. L'article 25 de la loi précitée du 16 juin 2017 prévoit encore qu'un conseiller peut être révoqué en raison d'une faute disciplinaire (grave). Cette sanction, qui emporte la perte du titre de conseiller d'État, est proposée au Grand-Duc par le Conseil d'État siégeant en formation plénière.

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

Lorsqu'une proposition ou un projet de loi, ou encore un projet de règlement grand-ducal, est soumis au Conseil d'État pour avis, le projet de texte est renvoyé soit à une commission permanente soit à une commission spéciale, cette dernière étant créée par décision du président du Conseil d'État qui en fixe la composition. Les commissions ont pour mission d'examiner le projet de texte et de rédiger un projet d'avis. Elles désignent en leur sein un ou, ce qui est plus rare, plusieurs rapporteurs chargés d'élaborer le projet d'avis. Dès que le rapporteur a rédigé son projet d'avis, celui-ci est lu et délibéré, autant que besoin, au sein de la commission<sup>6</sup>. Ces travaux ne sont pas publics.

Le projet d'avis est ensuite adopté en commission et soumis à une relecture linguistique et, le cas échéant, juridique. Ainsi finalisé, il est soumis au président du Conseil d'État,

---

fonction de membre de la Cour administrative est incompatible avec la fonction de membre du Conseil d'État », en vertu de l'article 22 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. En vertu de l'article 67 de cette même loi, cette incompatibilité s'applique par analogie aux membres du tribunal administratif.

<sup>4</sup> Art. 8 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce ; art. 8 de la loi modifiée du 4 avril 1924, portant création de chambres professionnelles à base élective.

<sup>5</sup> Art. 6 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un conseil économique et social.

<sup>6</sup> Les commissions peuvent inviter le président du Conseil d'État, afin qu'il se joigne aux délibérations ou qu'il décide d'instaurer une commission de coordination ou conjointe réunissant plusieurs commissions concernées par le projet de texte. Les commissions peuvent également demander des renseignements supplémentaires auprès du Gouvernement ou de la Chambre des députés afin d'obtenir des éclaircissements. De même, elles peuvent inviter d'autres conseillers d'État reconnus comme experts en la matière ou des personnes externes qui leur paraissent pouvoir éclairer le contrôle par leurs connaissances spéciales. De manière générale, tout conseiller peut de son propre gré participer à toute réunion de commission.



qui décide de le porter à l'ordre du jour d'une séance plénière. L'assemblée plénière<sup>7</sup> approuve le projet d'avis par une résolution qui ne peut être prise que si la majorité des conseillers d'État est présente. Ces séances plénières se tiennent à huis clos et, en principe, toutes les deux semaines. Les avis adoptés sont publiés sur le site internet de l'institution.

Chaque conseiller est libre de son vote, pour ou contre un projet d'avis, et peut rédiger une opinion dissidente, à laquelle peuvent se joindre d'autres conseillers et qui est publiée en annexe de l'avis majoritaire adopté. Avant de porter un projet d'avis à l'ordre du jour d'une séance plénière non publique, le président du Conseil d'État le relit. Après cette relecture, tous les projets sont envoyés aux conseillers d'État avant la tenue de la séance plénière non publique. Lorsque des incohérences sont constatées, soit à l'initiative du président soit à celle d'un conseiller d'État, le projet d'avis peut être renvoyé en commission. Lorsque l'unité et la cohérence des avis risquent d'être remises en question par un traitement différent de problèmes juridiques similaires par les diverses commissions, le président peut convoquer une commission de coordination pour s'accorder sur la ligne à adopter.

**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.)**

Le Conseil d'État dispose d'un secrétariat qui est dirigé par un secrétaire général et se compose de cinq services : « Service des commissions » (organisation et assistance des commissions), « Service juridique » (support des commissions, recherches, *in house*, relations interinstitutionnelles et publiques), « Service plénière et documentation » (séances plénières et publiques, relecture, documentation), « Service légistique » et le « Service administratif » (RH, budget, bâtiment, indemnités, relations publiques, etc.).

Actuellement, le secrétariat compte seize juristes parmi une trentaine d'agents (dont un archiviste, une correctrice linguistique). Les services des commissions (sept agents) et juridique (neuf agents dont deux détenteurs d'un diplôme de doctorat) sont composés exclusivement de juristes, qui occupent parfois une fonction dans deux services : à titre d'exemple, le responsable et le responsable adjoint du Service juridique sont en même temps secrétaires de commission, à l'instar du responsable du Service plénière.

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

Dans la mesure où le nombre des avis ne cesse d'accroître, il est difficile de donner une moyenne par année d'exercice (septembre à juillet). Entre 2009 et 2015, la moyenne était de 320 avis. De 2015 à 2020, elle était de 440 avis. Depuis 2020, le Conseil d'État a émis en moyenne 490 avis par année d'exercice.

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

---

<sup>7</sup> L'assemblée plénière est composée du président, des deux vice-présidents ainsi que de l'ensemble des conseillers d'État.



Il n'existe pas de statistiques vérifiées à cet égard. La réponse à cette question dépend du nombre des dispositions à aviser et de la complexité du dossier. Ainsi, un avis peut être adopté dans quelques jours seulement, en cas d'urgence particulière. Parfois, l'adoption d'un avis peut également prendre plusieurs mois.

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

- Oui  
 Non  
 Parfois. Veuillez expliquer :

L'adoption d'un avis par le Conseil d'État n'est en principe soumise à aucun délai.

La Chambre des députés peut toutefois adopter une loi « article par article » et, par la suite, la voter dans son ensemble après un intervalle de trois mois<sup>8</sup>, sans devoir attendre l'avis du Conseil d'État. Cette procédure particulière impose en effet au Conseil d'État le délai de trois mois pour élaborer un avis<sup>9</sup>, sachant que l'adoption de la loi doit toujours respecter la procédure législative prévue à l'article 78, paragraphes 3 et 4, de la Constitution. La Chambre devrait dès lors, après le premier vote constitutionnel (sur l'ensemble de la loi), procéder au second vote constitutionnel, en respectant de nouveau un intervalle d'au moins de trois mois, et cela à chaque fois que le Conseil d'État refuse son accord à la dispense de ce second vote. Cette procédure particulière n'a pourtant jamais été déclenchée.

**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

Quant à l'intervention du Conseil d'État dans le processus législatif *parlementaire*, il doit être saisi au plus tard concomitamment avec le dépôt d'un projet de loi, d'une proposition de loi ainsi que de toute amendement y afférent.

---

<sup>8</sup> **Art. 95, al. 3, de la Constitution** (*cf. ex-art. 83bis*, al. 1<sup>er</sup>, révision du 12 juillet 1996) : « Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'État ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'État. »

<sup>9</sup> **Art. 1er, par. 1er, phrase 2, de la loi précitée du 16 juin 2017** [L. 23 janvier 2023, A. 47] : « Si la Chambre des Députés a procédé au vote article par article conformément à l'[article 78, paragraphe 3,] de la Constitution, sans que les dispositions votées ou une partie de ces dispositions aient été avisées par le Conseil d'État, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication par la Chambre des Députés au Conseil d'État des dispositions votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi. »



Quant à son intervention lors du processus législatif *préparatoire*, l'article 95, alinéa 5, de la Constitution permet à la Chambre des députés et au Gouvernement de « déférer au Conseil d'État toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi ». À cet égard, l'article 2 de la loi précitée du 16 juin 2017 précise que le Conseil d'État peut être saisi d'émettre un avis « sur le principe ». Ces questions ne sauraient toutefois ni anticiper ni remplacer le contrôle exercé par le Conseil d'État dans le cadre de la procédure législative (ou réglementaire) proprement dite.

Par ailleurs, l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 16 juin 2017, prévoit encore la possibilité pour le Conseil d'État d'attirer l'attention du législateur sur l'opportunité de nouvelles lois ou de modifications de lois existantes. De même, il peut signaler au Gouvernement l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications.

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

- |   |   |       |
|---|---|-------|
| X | Avis consultatifs obligatoires sur la législation nationale         | (490) |
| 0 | Avis consultatifs non obligatoires sur la législation nationale     | ( )   |
| 0 | Avis consultatifs obligatoires sur la législation décentralisée     | ( )   |
| 0 | Avis consultatifs non obligatoires sur la législation décentralisée | ( )   |
| X | Avis consultatifs thématiques sollicités                            | (2-3) |
| 0 | Avis consultatifs thématiques non sollicités                        | ( )   |
| 0 | Avis consultatifs verbaux   | ( )   |
| 0 | Clips vidéo / visuels   | ( )   |
| 0 | Tout ce qui précède   | ( )   |
| X | Autre (rapports, livres, études, etc.)                              | (1).  |

Le Conseil d'État *doit* toujours rendre un avis juridique sur l'intégralité des projets et propositions de loi et des projets de règlement grand-ducal, et ce avant l'adoption du texte en projet concerné.

En ce qui concerne les projets de règlement grand-ducal, il est loisible au Grand-Duc d'invoquer le caractère urgent d'un texte, lui permettant de le prendre sans attendre l'avis du Conseil d'État. Selon la jurisprudence constante des juridictions administratives, il leur revient toutefois de vérifier si l'urgence invoquée est soutenue par des éléments de motivation « utiles » (urgence justifiable et non causée par la propre faute).

Pour le surplus, il est renvoyé aux réponses aux questions 7 et 10.

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

- |   |                |
|---|----------------|
| X | Parlement      |
| X | Gouvernement   |
| 0 | Judiciaire     |
| 0 | Fonctionnaires |
| 0 | Universités    |
| 0 | Média          |



- 0 Grand public
- 0 Tout ce qui précède

Bien que la Chambre des députés et le Gouvernement soient les seuls destinataires officiels des avis du Conseil d'État, ses avis sont accessibles à tous ceux qui s'y intéressent. Dans ce contexte, il convient de souligner que la situation au Luxembourg est particulière quant à l'influence des avis du Conseil d'État en matière de contentieux, de jurisprudence et de doctrine. Dans certains domaines de droit, il n'existe que peu de doctrine académique et indépendante, voire aucune. De ce fait, les avis du Conseil d'État constituent parfois la seule source de considérations juridiques permettant la compréhension et l'interprétation d'un texte normatif. Ainsi, ces avis sont régulièrement cités, invoqués et critiqués par les juristes luxembourgeois, qu'il s'agisse de juges, d'avocats, de fonctionnaires ou de politiciens.

**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

Les informations provenant de sources extérieures, comme les avis des chambres et organes consultatifs, ou encore des arguments juridiques provenant d'experts ou d'autres acteurs, sont utilisées en tant que de besoin. De manière générale, le Conseil d'État en fait mention soit dans la partie introductive de l'avis (entrevues, échange de vues, etc.) ou dans le cadre de son avis (référence à un avis ou une prise de position).

L'article 33, paragraphe 2, de la loi précitée du 16 juin 2017, prévoit expressément que « les personnes qui [...] paraissent pouvoir éclairer la délibération par les connaissances spéciales » peuvent être appelées aux délibérations des commissions ou en séance plénière. Sur la désignation des membres du Gouvernement, peuvent encore être convoqués des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération. Par ailleurs, les membres du Gouvernement et de la



commission parlementaire en charge du projet ou de la proposition de loi doivent être entendus par le Conseil d'État ou par les commissions chaque fois qu'ils le demandent afin de livrer des éclaircissements aux affaires en délibération.

**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 ?**

- Oui  
 Non

En principe, le Conseil d'État ne prend pas contact avec les juridictions judiciaires ou administratives dans le cadre de l'élaboration d'un avis. Parfois, les juridictions sont demandées en leur avis par le Gouvernement ou la Chambre des députés lorsqu'un projet ou une proposition de loi les concerne directement ou soulève des questions d'organisation judiciaire ou de procédure. Dans tel cas, leurs avis sont régulièrement joints au dossier parlementaire.

**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 ?**

- Oui  
 Non

## 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)  
 Analyse politique (voir ci-dessous questions 27–28)  
 Autres, à savoir analyse pragmatique de faisabilité.

**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 :

En vertu de l'article 95, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État fait mention dans son avis « des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit ». Sa mission constitutionnelle est donc principalement d'effectuer une analyse juridique des projets et propositions de loi, ainsi que des projets de règlement grand-ducal (examen de la légalité).

Les avis comportent aussi une partie relative à des « observations légistiques », dans laquelle il est procédé à des suggestions de corrections afin de respecter les lignes directrices pour une bonne légistique, permettant de garantir une bonne qualité rédactionnelle de la législation.

Le Conseil d'État peut également formuler des propositions de texte lorsque l'intention du législateur ou de l'exécutif est clair et qu'il ne s'agit que de redresser une disposition de manière rédactionnelle.

## 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 :

Le Conseil d'État peut en principe aussi exprimer des considérations pratiques, économiques, sociologiques ou des considérations relatives à l'opportunité politique, mais il le fait de manière de plus en plus rare et réticente. Il peut également attirer l'attention des auteurs sur des problèmes de faisabilité et de réalisation d'un texte, par exemple lorsque l'organisation ou le fonctionnement d'une autorité ne permettent pas la mise en œuvre des dispositions en projet.

Ainsi, dès que l'analyse juridique comprend des éléments politiques, en particulier dans le cadre de l'examen de la proportionnalité (nécessité et proportionnalité au sens strict), il se limite à vérifier que la mesure n'est pas *manifestement* disproportionnée et invite, le cas échéant, les auteurs du texte de fournir des informations supplémentaires.

## 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
- Parfois, en fonction de :



**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 (20 ?) :

Dans la mesure où la mise en œuvre d'actes juridiques de l'Union européenne est une obligation de l'État membre, le Conseil d'État ne se considère pas investi de la compétence de vérifier d'autres aspects que ceux liés à l'analyse juridique de la mesure nationale en projet et notamment son insertion cohérente dans l'ordre juridique. Dans ce contexte, le Conseil d'État peut évidemment relever une incohérence par rapport aux autres normes déjà existantes, dont notamment celles d'autres traités internationaux. Il va de soi qu'il prend en considération la jurisprudence de la Cour de la justice de l'Union européenne au sujet des actes précités.

Il peut également soulever un problème de faisabilité lorsqu'une « autorité compétente » risque de ne pas être en mesure, de par son organisation ou fonctionnement, d'assurer une mise en œuvre effective.

**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 :

**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

**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 :

**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 :

Interprétation à la lumière de traités de droit international (surtout en tenant compte de la jurisprudence des juridictions internationales)

Plutôt rare : Interprétation à l'aide d'une approche comparatiste (Belgique, France, Pays-Bas, Allemagne, Espagne, Autriche, Italie, e.a.)

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

- Oui
- Non

Le Conseil d'État tient compte des arrêts de la Cour constitutionnelle, mais également des décisions des juridictions administratives et judiciaires qui peuvent être amenés à effectuer un contrôle de constitutionnalité au regard des actes à caractère réglementaire.

**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 :

Cf. la réponse aux questions 20 et 22.

**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



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

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

Le Conseil d'État suggère assez souvent des solutions aux problèmes juridiques que posent les projets et propositions dont il est saisi (suppression, reformulation, proposition de texte). Or, dans la mesure où il ne saurait se substituer ni au législateur ni à l'exécutif, il se borne à exposer le problème dès qu'un problème juridique peut être résolu de différentes manières ou nécessite une décision des auteurs du texte.

### 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)
- Parfois, en fonction de :

Les avis du Conseil d'État sur des projets et propositions de loi, sur des projets de règlement grand-ducal ainsi que sur les amendements y afférents sont toujours rendus publics sur son site Internet.

Les avis du Conseil d'État relatifs à des « questions de principe » du Gouvernement ou de la Chambre des députés, émis en application de l'article 95, alinéa 5, de la Constitution, ne sont rendus publics que sur décision du destinataire.

- 0 Non

**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
- Parfois, en fonction de : Il est fait référence à la réponse à la question 31 concernant les « questions de principe ».

**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



- Non  
0 Parfois, en fonction de :

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

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

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

- Oui, (presque) toujours  
0 Non

Dans le cadre de ses avis aux projets de loi et des propositions de loi, le Conseil d'État peut formuler des « oppositions formelles » à une ou plusieurs parties du dispositif des textes lui soumis, ainsi que réserver sa position quant au second vote constitutionnel. Le Gouvernement et les parlementaires peuvent alors proposer des amendements et tenir compte ou non de ces oppositions formelles et réserves de dispense.

En l'absence d'amendements ou lorsque les amendements ne prennent pas en considération les oppositions formelles et les réserves de dispense, le Conseil d'État refuse la dispense du second vote constitutionnel, de sorte que la Chambre des députés doit procéder à un second vote du même texte dans un délai d'au moins trois mois à partir de l'adoption du texte en première lecture. L'adoption d'une loi en première et deuxième lecture de la Chambre est pourtant très rare.

Concernant les projets de règlement grand-ducal, le Conseil d'État signale une éventuelle contrariété du texte lui soumis à des normes supérieures (entraînant le risque d'annulation ou d'inapplication de l'acte par les juridictions), mais les auteurs du projet ne sont pas obligés de tenir compte des considérations du Conseil d'État. De l'expérience, les auteurs suivent toutefois souvent les remarques et suggestions du Conseil d'État.

**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 ?**

- Oui, depuis 2009 (rapport annuel).  
0 Non

**37) 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 considérations du Conseil d'État sont régulièrement prises en considération lors du contrôle constitutionnel *ex post*, bien que le Conseil d'État ne soit pas toujours



mentionné dans les arrêts de la Cour constitutionnelle ni dans les décisions des autres juridictions, et que celles-ci ne soient pas obligées de suivre l'interprétation du Conseil d'État.

#### 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.

**38) 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 :

Essentiellement à travers des argumentaires juridiques contenus dans la motivation des arrêts de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg.

**39) 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



- 0 Tout ce qui précède  
0 Autres, à savoir
- .....

**40) 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**  
0 Explicitement dans un paragraphe qui s'adresse au législateur  
0 Par le biais d'une décision juridique sur l'applicabilité ou le caractère contraignant de la législation  
0 Tout ce qui précède

Explication éventuelle :

.....

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

Dans une affaire hautement médiatisée autour de la révocation d'un vice-premier ministre pour raison de santé, la Cour administrative a, dans un arrêt du 5 décembre 2023 (n° 48723C du rôle), mis en exergue l'absence de régulation prévoyant une couverture sociale pour les mandataires politiques devant cesser d'exercer leurs fonctions pour raisons de maladie ou d'invalidité contrairement à ce qui est prévu dans le statut de la fonction publique ou le droit du travail en général.

A la Cour de souligner que « l'absence d'un tel corps de règles pour les mandataires politiques s'analyse d'autant plus en un dysfonctionnement de la personne publique étatique, sans que toutefois le juge administratif ne soit habilité à combler pareil déficit structurel ».

**42) 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**  
0 Non

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

- 0 Arguments soulevés par les parties  
0 Jurisprudence  
0 Avis consultatifs sur des projets de loi  
0 Articles de journaux  
0 Conférences/réunions



- Tout ce qui précède
- Autres, à savoir

.....

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

- Oui
- Non

Explication éventuelle :

Ici encore ce retour s'effectue à travers l'argumentaire déployé dans le cadre de la motivation des arrêts de la Cour administrative.

.....

**45) 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

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

A plusieurs reprises, la Cour administrative a eu l'occasion de mettre en exergue qu'au niveau de la loi concernant l'urbanisme communal, il existe une lacune concernant les immeubles isolés situés de longue date en dehors des agglomérations, tels des fermes isolées ou des moulins. Ces immeubles font partie de la zone verte et lorsqu'ils ont perdu l'affectation originaire de ferme ou de moulin, la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit très peu de possibilité d'autorisation même la prise de simples mesures conservatoires.

La Cour a induit qu'une catégorie particulière d'ilôt isolé en zone verte devrait être créée, de manière à placer pareils immeubles sous un classement proche des zones d'habitation permettant de les maintenir en place voire de les améliorer, s'agissant souvent de structures d'habitation dont le maintien est nécessaire compte tenu de la pénurie de logements existant dans le pays. Dans le cadre d'une affaire récente, la partie



étatique a déclaré qu'elle envisage d'adapter les règles afférentes sans que toutefois jusqu'à ce jour aucun projet de loi afférent n'ait été déposé.

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

De manière générale, la Cour administrative ne formule normalement pas de solutions toutes faites à des problématiques rencontrées à travers les appels lui soumis. Toutefois au détour d'un argumentaire, il peut arriver que la Cour administrative indique des voies potentielles à suivre en vue de résorber une question essentiellement d'ordre juridique qui se pose à partir de l'application concurrente ou combinée de textes de loi voire de normes supérieures en présence.

**48) 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 principe de la séparation des pouvoirs a été reconnu par la Cour constitutionnelle (arrêt n° 57/2010 du 1<sup>er</sup> octobre 2010) sur question préjudicielle de la Cour administrative comme étant un principe certes non directement inscrit dans la Constitution, mais néanmoins à qualifier de principe général à valeur constitutionnelle.

Cette séparation des pouvoirs ne connaît pas de limites strictes et rigides au Grand-Duché de Luxembourg, mais s'articule plutôt en termes de respect mutuel des pouvoirs respectifs, d'un côté, et de collaboration dans l'intérêt du bon fonctionnement des structures étatiques et, plus loin, dans l'intérêt du citoyen.

De fait, chaque interprétation donnée par la Cour administrative en tant que juridiction suprême de l'ordre administratif par rapport à une législation en place ou à une combinaison de textes, le cas échéant de hiérarchie différente, est à voir comme étant une expression de retour aux auteurs des textes. Ceci est d'autant plus vrai que l'interprétation retenue par la Cour administrative se veut comme un ajout par rapport à la situation existante.

**49) 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?**

x    Oui  
0    Non

Veillez expliquer :

Vu que de manière générale et essentielle les retours d'information se retrouvent inscrits dans l'argumentaire des arrêts de la Cour, ils gardent par leur nature même une trace écrite dans l'intérêt de la traçabilité.



**50) 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 :

La Commission de la Justice de la Chambre des Députés a commencé cette année par proposer aux présidents des juridictions suprêmes ainsi qu'au Procureur général d'Etat des entrevues périodiques en vue d'avoir un échange de vues sur des questions d'ordre juridique qui se posent. C'est dans ce contexte qu'un suivi peut être établi par rapport aux questions d'ordre juridique qui se sont posées dans le passé et par rapport auxquelles notamment la Cour administrative a pris position dans ses arrêts.

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

Oui  
 Non

Veillez expliquer :

Aucun suivi formel et organisé n'existe à ce stade. Tout le processus décrit ci-avant est essentiellement informel.

**52) 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 :

Ainsi qu'il vient d'être expliqué ci-avant, les contacts existants se situent essentiellement au niveau des échanges de vues ayant lieu périodiquement avec les membres de la Commission de la Justice de la Chambre des Députés.

**53) 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 :

Une des retombées de l'arrêt Procola de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 septembre 1995 a été que la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est venue interdire à tout magistrat des juridictions administratives de siéger dans une affaire dans laquelle il avait donné un avis à quelque stade de la procédure que ce soit par rapport à une disposition légale ou réglementaire qu'il sera appelé à appliquer dans ce litige.

Il n'en reste pas moins qu'en pratique surtout le ministère de la Justice demande l'avis, surtout informel, des juridictions administratives par rapport à des projets ou propositions de loi en gestation. Le président de la Cour administrative tend à cadrer son intervention essentielle, en se limitant le plus souvent à des questions d'ordre purement structurel.

**54) 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 ?**

x Oui  
0 Non

Explication éventuelle :

La Cour administrative, d'un côté, ainsi que le Conseil d'Etat, de l'autre, ont des contacts réguliers notamment d'ordre structurel. Ainsi, ils participent ensemble aux travaux de l'ACA-Europe.

Le présent document en est une illustration parfaite, les réponses aux questions 1-37 ayant été formulées par les soins du Conseil d'Etat, tandis que celles à partir du numéro 38 émanent de la Cour administrative.

Il arrive régulièrement que les deux institutions organisent ensemble des colloques sur le droit administratif ou institutionnel. Elles ont encore joint leurs efforts dans le cadre de l'organisation des rencontres régulières qui existent tant en bilatéral, notamment avec le Conseil d'Etat de France, qu'en trilatérale au niveau du Benelux à travers des réunions regroupant les Conseils d'Etat des trois pays, ainsi que la Cour administrative.

