

**LE RÔLE DU DROIT CONSTITUTIONNEL DANS LA PREVENTION DE
L'INFLATION ET LE PERFECTIONNEMENT DU DROIT
DE SA QUALITE DU DROIT
(CONFERENCE DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DROIT
CONSTITUTIONNEL)**

Du 16 au 18 octobre 1985 a été tenue à ce sujet à Varsovie une conférence de la table ronde, organisée par la section polonaise de l'Association, le Comité des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences et l'Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences. Le promoteur de la conférence fut le prof. S. Zawadzki — président de la section polonaise de l'Association Internationale du Droit Constitutionnel.

Quelques mois avant la conférence les participants ont reçu un questionnaire détaillé à la base duquel furent élaborés les rapports nationaux. De tels rapports ont été transmis par l'Angola, l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande, les Pays-Bas, le Japon, la Yougoslavie, la Colombie, la République Démocratique d'Allemagne, la République Fédérale d'Allemagne, la Suisse et la Suède (à la conférence ont également participé les scientifiques d'Argentine, d'Egypte, de France, d'Inde, d'Hongrie et de l'URSS — au total de 19 pays). La Pologne a présenté un rapport général intitulé : « Le rôle du droit constitutionnel dans la prévention de l'inflation du droit et le perfectionnement de sa qualité du droit » (prof. S. Zawadzki) et des rapports détaillés : « Les principes de base des projets de la loi polonaise relative à création du droit » (prof. J. Wróblewski), « Les critères de perfectionnement du droit » (prof. A. Łopatka), « La loi et les actes d'application à lumière du droit de la République Populaire de Pologne » (prof. agrégé A. Gwiżdż), « Les qualifications professionnelles des personnes créant le droit. Centre d'Etude des Problèmes Législatifs pour Gradués près de l'Université de Varsovie » (dr J. Mazur), « L'inflation du droit et le mode de sa création » (dr R. Piotrowski), « Le mode d'élaboration, des projets gouvernementaux d'actes législatifs » (dr A. Szmyt), « Le Conseil Législatif en République Populaire de Pologne et sa contribution dans la prévention de l'inflation du droit et le perfectionnement de sa qualité » (dr B. Zdziennicki).

Durant la séance, indépendamment du rapport de prof. S. Zawadzki, le prof. J. Wróblewski a présenté un rapport intitulé : « L'inflation du droit — la notion, les causes et les conséquences ». Vu la participation des scientifiques étrangers le prof. W. Zakrzewski a présenté une information sur l'activité de la Diète de la République Populaire de Pologne. A la discussion ont pris part les professeurs : L. Łustacz (Université de Varsovie), S.M. Losada (Argentine), Ch.A. Morand (Université de Genève), L. Favoreu (Université Aix-Marseille), P. Gélard (Université de Rouen et de Le Havre), V.D. Kulshreshtha (Université de New Delhi), A. Racz (Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Hongroise des Sciences), S. Zawadzki (Université de Varsovie), W. Zakrzewski (Université Jagellonienne de Cracovie), K. Działocha (Université de Wrocław), M. Schröder (Université de Trèves — République Fédérale d'Allemagne), M. Jovicic (Yougoslavie), J. Bafia (Université de Varsovie), J. Wróblewski (Université de Łódź), B. Topornin (Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie des Sciences de l'URSS), M. Rybicki (Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences), J. Miranda (Université de Lisbonne), P. Akkermans (Université de Rotterdam), M. Khalil (Université d'Alexandrie — Egypte), T. Bjerken (Suède), A. Michalska (Université Adam Mickiewicz de Poznań), S. Wronkowska

(Université Adam Mickiewicz de Poznań), Z. Jarosz (Université de Varsovie), H.G. Heinrich (Université de Vienne), L. Garlicki (Université de Varsovie), dr E. Kyn-dewa-Spiridonowa (Institut de l'Etat et du Droit de l'Académie Bulgare des Sciences), dr A. Correia (Université de Luanda, Angola) et dr J. Mazur (Université de Varsovie).

On a exprimé l'opinion que le phénomène de l'inflation du droit est dû aussi bien au nombre excessif des dispositions légales qu'à ce qui résulte du précédent — leur qualité médiocre. Les informations parvenant de nombreux pays démontrent une hausse constante du nombre général de nouveaux règlements ainsi qu'une hausse du nombre d'actes législatifs en vigueur.

L'apparition (ainsi que l'échelle) de l'inflation ne peut être déterminée uniquement à la base d'indices quantitatifs (Ch.A. Morand, M. Schröder, S. Zawadzki). L'inflation ne peut également être identifiée comme une augmentation du nombre des dispositions en résultat du développement de l'activité publique, de l'intensification de complexité de la vie sociale, du progrès technique et du développement des besoins. Ces phénomènes sont non seulement normaux mais aussi profitables surtout s'ils provoquent l'amélioration des conditions de vie et la limitation des inégalités (rapport de C. Wiener).

L'inflation des dispositions légales a lieu au moment où leur nombre dépasse le nombre nécessaire à la réalisation des objectifs mentionnés, ou freine cette réalisation. L'accumulation des textes juridiques déjà en soi-même crée des difficultés pour leur application ou rend cette application impossible. Un autre indice consiste à la possibilité d'en faire connaissance par ceux qui sont concernés par ces dispositions. On peut parler d'un nombre excessif des dispositions légales au moment où pour s'informer sur la loi en vigueur il faut s'en référer aux experts ce qui parfois arrive également aux personnes qui s'occupent de la gestion dans un secteur précis (J. Bafia).

Certains participants à la discussion ont exprimé cependant quelque doute quant à la notion-même de « l'inflation du droit ». Ch.A. Morand a remarqué que nous créons, en employant cette notion, une certaine comparaison à l'inflation économique. L'inflation du droit consisterait ainsi donc à un développement pathologique des systèmes juridiques. Il ne faut pas croire à l'idée du mythe d'une société auto-régulatrice et vivant en parfaite harmonie. Cela conduirait également à un traitement identique de toutes les dispositions légales sans tenir compte de leur diversité ce qui peut être comparé au calcul du nombre d'étoiles dans le but de la découverte du sens de l'univers.

Selon L. Łustacz, la situation actuelle pourrait être qualifiée comme une « hypertrophie du droit ». J. Wróblewski a opté pour l'application de la notion de « l'excès du droit » qui a ses équivalents dans les analyses des processus de communication et dans l'activité pratique. L'excès signifie une information qui n'est pas indispensable pour la réalisation du but de la communication ou l'application des mesures qui ne sont pas nécessaires pour la réalisation des objectifs souhaités. Selon S. Zawadzki, ces notions ne s'excluent pas mutuellement. L'excès du droit constitue un premier pas vers l'inflation du droit. Celle-ci se caractérise par : a) un excès de la loi par rapport aux besoins sociaux, b) un développement déchaîné et incontrôlé du droit, c) un déclin de la qualité des dispositions légales et, ce qui va de soi, de leur autorité.

La question de la notion (et de l'étendue) de l'inflation ou de l'excès du droit dépend de la conception du droit. Si on traite comme droit uniquement les lois et les

actes exécutoires, il peut arriver que dans un pays donné l'excès des dispositions légales n'est pas perçu (K. Działocha).

Le phénomène de l'inflation concerne avant tout les actes législatifs de rang inférieur adoptés par les autorités de l'administration centrale, parfois sans délégation expresse, surtout dans les rapports hiérarchiques existant entre l'autorité et les institutions subordonnées. Il y a donc nécessité d'introduire des mesures spéciales de contrôle tels que les registres des actes législatifs de branche tenus à l'actuel et des restrictions en ce qui concerne le droit d'adoption de telles dispositions (T. Bjerkén, L. Łustacz, M. Rybicki).

En considérant que ces actes concernent en majorité l'activité économique et constituent une mesure de gestion directe, on peut se demander si l'Etat socialiste ne serait-il pas particulièrement exposé à l'hypertrophie du droit ? (L. Łustacz). K. Działocha a observé que la pratique législative ne semble pas confirmer ces craintes. Ceci dépend beaucoup plus du style de gestion et du degré de centralisation. Néanmoins, L. Łustacz a remarqué que dans un Etat socialiste on a affaire à des raisons objectives résultant dans le développement de l'appareil administratif (et en conséquence dans la hausse du nombre des dispositions légales) car l'Etat non seulement contrôle l'économie mais également en est le gérant et dans une étendue beaucoup plus importante réalise aussi la fonction sociale. W. Zakrzewski a constaté que la détermination de l'activité des unités subordonnées peut être plus facile que le règlement de l'influence ou de l'intervention de l'Etat à l'égard des unités privées.

On a remarqué aussi que lorsque l'Etat influence un certain domaine d'activité, il le fait toujours par l'intermédiaire des dispositions légales. Cela est le cas partout dans le monde. On peut évidemment discuter si cette intervention dans un domaine précis est nécessaire mais cela constitue un problème distinct qui devrait être considéré à la base d'autres critères. Les dispositions légales sont faciles à contrôler et créent par la même occasion des prémisses pour le contrôle de l'activité de l'appareil administratif. Il s'agit ici de limiter la bureaucratie. Ainsi ce n'est pas uniquement le grand nombre d'actes législatifs qui fait naître le phénomène de l'inflation mais leur qualité médiocre et, en résultat, leur variation et caractère non-stable ce qui rend difficile le fonctionnement du droit et son prestige (L. Garlicki, A. Michalska, A. Racz, M. Schröder, S. Wronkowska).

Le droit est la conséquence d'une politique précise, ainsi donc la meilleure méthode de prévenir l'inflation du droit c'est améliorer le mécanisme d'adoption des décisions politiques reposant à la genèse d'actes législatifs. Dans les nombreux pays les systèmes politiques s'expriment dans une « juridisation » excessive de la vie sociale, dans une « pénétration » et une domination sur la société, c'est pourquoi le système étatique doit prévoir des « restrictions » adéquates (P. Akkermans, M. Jovicic).

S. Zawadzki a exposé le rôle important du droit constitutionnel pour la prévention de l'inflation du droit et le perfectionnement de sa qualité. En premier lieu, le phénomène d'inflation des normes du droit constitutionnel n'est pas observé (bien qu'au fur de la discussion on a quelques fois parlé de « l'inflation des constitutions », surtout dans les pays du Tiers Monde) et, d'autre part, la science du droit constitutionnel dispose d'énormes possibilités d'influencer positivement le processus de la création du droit en proposant des solutions de systèmes adéquates.

Une importance particulière revêt la domination expresse du système des sources du droit dans la constitution, car le système « ouvert » (comme en Pologne) ne constitue pas un barrage suffisant dans la limitation de l'activité législative bien

que le système fermé comme en France ne protège également pas d'une façon efficace contre une activité excessive du législateur (L. Favoreu). De l'autre côté, la constitution ne devrait pas refreiner les transformations nécessaires aussi bien sociales et politiques que juridiques (Z. Jarosz).

Au long de la discussion on a beaucoup parlé du rôle des autorités contrôlant la constitutionnalité des lois et la légalité d'autres actes législatifs. Par exemple en France le système de la distinction précise des sources de droit est le résultat de l'activité du Conseil Constitutionnel dont les décisions déterminant la répartition des compétences dans le domaine de la création du droit. Une création spontanée et chaotique du droit ne peut arriver car ce processus est soumis à un contrôle efficace (L. Favoreu). Au Portugal, le Tribunal Constitutionnel peut en plus constater qu'une Loi indispensable à la réalisation de la constitution n'a pas été adoptée bien que jusque-là un cas pareil n'a pas été noté (J. Miranda).

Les autres orateurs ont remarqué que le droit constitutionnel peut devenir également un facteur faisant augmenter l'inflation. Du principe de la légalité il résulte que les autorités de l'Etat devraient agir en vertu des dispositions des lois. Ceci garantit la démocratie et protège contre une activité arbitrale du pouvoir mais nécessite l'adoption des lois à chaque fois quand ces autorités voudront agir. Pour sauvegarder les droits des citoyens — en tendant à rendre possible leur participation dans l'adoption des décisions au niveau de l'Etat — il est parfois nécessaire d'introduire des procédures détaillées et compliquées. En plus si les actes législatifs de rang supérieur et en particulier la constitution contiennent beaucoup de clauses à caractère de programme ou générales on peut avoir affaire à un grand nombre des décisions du tribunal constitutionnel ce qui cause également des difficultés (Ch.A. Morand, M. Schröder). On a observé qu'en grande partie les problèmes les plus importants de la législation demeurent en dehors du domaine de droit constitutionnel (A. Michalska, Ch.A. Morand, M. Schröder).

On a accentué — avec opposition de L. Favoreu — la nécessité de créer la théorie de la législation avec mise à profit de l'expérience apportée par la science du droit constitutionnel, la théorie du droit, la sociologie, la psychologie et la théorie de la gestion. Sa tâche consistera à la description des conditions d'une création de droit rationnelle et en conséquence la prévention de son inflation. Ceci nécessite un développement des sciences juridiques qui ne peuvent pas se borner à un apport d'aide lors de l'élaboration d'actes législatifs précis et à l'interprétation de la loi en vigueur sur le plan juridique et dogmatique. Dans le cadre de l'analyse retrospective il faut s'orienter vers la correction de l'acte législatif tandis que dans le cadre de l'analyse prospective vers l'envisagement de ces conséquences indésirables et la sécurisation d'une activité si complète que possible d'actes législatifs (T. Bjerkén, Ch.A. Morand, S. Zawadzki).

Dans les conclusions, S. Zawadzki a remarqué que, premièrement, la science du droit constitutionnel peut influencer d'une façon considérable la baisse de l'inflation du droit bien qu'elle peut aussi influencer cette inflation d'une manière négative au moment où certaines conditions n'ont pas été remplies. Il est nécessaire donc : de préciser dans la Constitution le système des valeurs qui doit être respecté par le législateur, de déterminer les sujets autorisés à appliquer le droit, de préciser la hiérarchie d'actes législatifs et d'introduire des procédures de contrôle efficaces ("des freins bloquant le train législatif") tels qu'un tribunal constitutionnel. Les possibilités du droit constitutionnel ne peuvent pas être considérées comme universelles car il ne pourra pas remplacer une politique législative adéquate (établie par les cen-

très politiques) ou un développement d'informatique juridique ni apporter une solution au problème de la connaissance du droit.

Deuxièmement, on a précisé le domaine de la législation où subsistent les plus grandes menaces-tout le monde a été d'accord qu'il s'agit ici d'actes législatifs de branche. Cette situation peut être améliorée grâce aux moyens qu'offre le droit constitutionnel : la limitation du nombre des sujets autorisés à l'élaboration de ces actes (par exemple-uniquement les ministres et non les directeurs des départements), l'élaboration du mode de leur enregistrement (sur l'exemple du registre tenu par le ministre de la justice de la République Populaire de Pologne on peut constater que le fait que l'acte est soumis à un contrôle, constitue déjà en soi-même un facteur limitant), la considération simultanée du projet de la loi et d'actes exécutoires (la même commission parlementaire peut contrôler l'entrée en vigueur de la loi après son adoption).

Troisièmement, on a exposé la signification de la loi en tant que facteur déterminant la politique de l'Etat. En pratique cela est encore trop peu pris en considération ce qui s'exprime par exemple dans une valeur médiocre des fondements des projets des lois. Ceci résulte dans la nécessité d'élaboration en premier lieu des thèses et seulement après l'approbation de celles-ci — du texte-même du projet. La discussion-aussi dans le cadre de la société-sera ainsi plus effective ce qui rendra le processus législatif plus opératif.

Quatrièmement, si la science du droit constitutionnel qui devrait rester une science dogmatique, veut mieux influencer le processus de la législation, elle doit modifier ses instruments de recherche dans la direction de l'axiologie et de la philosophie du droit car chaque constitution comporte maintes notions évaluables.

La session a été tenue dans le bâtiment de la Diète et la séance finale — au Château Royal où auparavant à été organisée la visite dans la salle historique de l'adoption le 3 mai 1791 de la première constitution européenne.

A l'occasion de la conférence a été organisée la session du comité executif de l'Association Internationale du Droit constitutionnel.

Jacek Mazur