

*LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA PLANIFICATION DE L'ACTIVITÉ
PRODUCTIVE DU DROIT DANS LES ÉTATS SOCIALISTES EUROPÉENS*

Du 18 au 19 mai 1978 s'est tenue à Varsovie une rencontre de « table ronde » au sujet de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes européens. Elle a été organisée par le Comité de Rédaction de « Państwo i Prawo » et par l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences sur la base des conclusions établies au cours de la conférence des directeurs des Instituts de l'État et du Droit et des rédacteurs en chef des revues juridiques des pays socialistes qui a tenu ses assises à Bucarest en novembre 1976. A cette rencontre ont participé les savants et les travailleurs des organes qui s'occupent de la création de droit, de Bulgarie, de Tchécoslovaquie, de RDA, de Roumanie, de Hongrie, d'URSS et de Pologne. Ils ont été présentés des rapports suivants : du prof. S. Zawadzki, membre correspondant de l'Académie Polonaise des Sciences, intitulé : « Les problèmes et les perspectives de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes », du prof. A. Łopatka : « La part de la science à la réalisation du programme gouvernemental de perfectionnement du droit », du prof. J. Bafia : « Le programme gouvernemental de perfectionnement du droit » et du prof. K. Siarkiewicz : « La conception de la planification de l'activité productive du droit en RPP ».

En analysant la genèse de la planification de l'activité productive du droit, il a été constaté que le travail des organes créant le droit s'est déroulé en règle générale selon les plans du travail, comprenant, entre autres, les tâches liées à la préparation et à l'examen des projets des actes normatifs. L'institution des plans de l'activité productive du droit nationaux, complexes et pluriannuels, orientés vers la transformation du système de droit, constitue par contre un phénomène nouveau. La planification de l'activité législative constitue le résultat du caractère planifié du développement de l'État socialiste. Ce n'est qu'ainsi que le droit peut suivre du même pas les transformations rapides de la vie sociale. La création du droit ne peut pas être spontanée, causée par des signaux en désordre. La planification de la législation est indispensable du point de vue de la coordination et de la coopération des organes et institutions participant au processus productif du droit.

La notion de la planification de l'activité productive n'a pas été, jusqu'à présent, définie d'une manière précise. Selon le prof. S. Zawadzki, la doctrine et la pratique des pays socialistes se servent de cette notion pour la signification de quatre sortes des phénomènes : 1) de la prise de décision concernant la préparation d'un acte normatif particulier, le plus souvent avec l'harmonogramme des travaux visant à son élaboration ; 2) de la planification courante des travaux du Conseil des ministres (le plus souvent pour les périodes semestrielles) dont la planification de l'activité productive du droit constitue une partie intégrante — les plans des tentatives législatives ne sont pas, dans ce cas, formulés sous forme d'un document séparé, mais ils constituent habituellement un fragment de l'ordre du jour général des séances du Conseil des ministres ; les projets des actes normatifs ne sont pas parfois mentionnés

directement, mais en tant qu'élément des actions substantielles qui doivent revêtir une forme juridique déterminée ; 3) de la mise en ordre des branches du droit déterminées (à titre d'exemple, on peut ici mentionner le plan des travaux sur la mise en ordre de la législation administrative adopté par le Conseil des ministres polonais en 1959) ; 4) de la planification complexe de l'activité productive du droit pour les périodes pluriannuelles.

Le rapporteur a proposé d'attirer une attention particulière sur les plans de la dernière sorte, étant donné leur importance exceptionnelle pour le développement du droit à l'étape de l'édification de la société socialiste développée. La genèse de la planification ainsi conçue remonte aux années soixante, et à l'heure actuelle, elle a lieu en Bulgarie, en Pologne, en Roumanie, en Hongrie et en URSS. Ces plans se caractérisent par les traits suivants : 1) ce sont des plans nationaux de l'activité productive du droit ; 2) ce sont des plans complexes ayant pour but le perfectionnement du système de droit tout entier, et non seulement de ses branches particulières ; 3) les plans en question se concentrent sur les projets des lois ; 4) leur horizon temporel comprend les périodes pluriannuelles (5-7 ans) ; 5) les tentatives planifiées ont pour but non seulement la mise en ordre de la loi, mais surtout la reconstruction du système de droit en vue de son adaptation aux besoins liés au développement des rapports sociaux socialistes.

La proposition rapprochée de la classification des sens de la notion de la planification de l'activité productive du droit a été présentée par le prof. K. Siarkiewicz. Lors de la discussion, on a également soulevé une proposition de distinguer entre : 1) la planification du droit et 2) la planification de l'activité productive du droit. Dans la première des conceptions précitées, l'accent est mis sur le résultat, sur certains effets sociaux prévus à l'avance à la suite de la publication d'un acte normatif ; il s'agit donc de la conception de la planification de la création du droit en tant que planification de la nécessité des changements déterminés qui doivent apparaître dans la superstructure juridique sur la base d'autres plans du développement social. Par opposition à cela la « planification de l'activité productive du droit » constitue la programmation-organisation de l'activité des organes de l'État ayant pour but l'élaboration de certains actes normatifs. Dans cette seconde conception l'accent est mis sur la préparation des actes normatifs.

Les plans de l'activité productive du droit adoptés dans les différents États socialistes sont basés sur les différentes bases juridiques. Dans la plupart des cas, ils constituent le résultat des décisions ayant le caractère concret et unique. Ce n'est qu'en Bulgarie et en Roumanie qu'on a adopté la planification de l'activité productive du droit en tant que le principe de la procédure législative. Pendant la discussion, on a postulé l'institution du principe de la planification de l'activité productive du droit — le mieux dans la loi spéciale sur la création du droit — dans tous les pays socialistes.

Les plans existant ont été adoptés par les organes ayant une position différente dans le système des organes étatiques (un gouvernement ou un organe suprême présidentiel). Le problème réside dans la solution de la question de savoir si le plan de l'activité productive du droit doit être un plan gouvernemental, ou bien un plan national. On a postulé que le plan législatif comprenne l'activité de tous les sujets dotés du droit d'initiative législative, car ce n'est que le document de cette sorte qui peut remplir les exigences du caractère complexe du plan. L'acte juridique préjugant pour la période de quelques années les directions de l'activité législative du parlement peut-il être voté en dehors de cet organe (même en cas où cela est fait par un organe constitutionnellement subordonné au parlement) ? Étant donné

la divergence d'opinions à ce sujet, certains discutants ont répondu négativement à cette question, d'autres par contre ont souligné le rôle du gouvernement en tant qu'organe qui prépare réellement la plupart des lois.

On n'a pas obtenu une pleine concordance d'opinions en ce qui concerne la question de l'horizon temporel du plan de la législation. Une partie des orateurs ont été d'avis que les meilleurs sont les plans de moyenne durée (3-5 ans), d'autres se sont prononcés en faveur de l'opinion qu'il faut viser à la planification de longue durée, pour que les plans répondent aux programmes de 10-15 ans du développement social et économique. Les adversaires de la création des plans de l'activité productive du droit pour les périodes si longues ont argumenté que l'état de nos connaissances dans le domaine de la planification n'est pas satisfaisant. En dehors de cela, les connaissances obtenues à ce sujet jusqu'à présent concernent en règle générale la planification économique, démographique, etc., et elles ne peuvent pas être transférées mécaniquement dans la sphère de la planification de l'activité productive du droit où dominent les problèmes axiologiques.

On a indiqué l'existence du rapport entre l'horizon temporel du plan et son caractère légalement obligatoire (ou non). Le prof. S. Zawadzki a proposé l'adoption des plans quinquennaux et dans le cadre de ceux-ci des plans annuels, plus concrets et ayant la force obligatoire plus grande. Ce serait réalisé sur la base de la planification « marchant ». L'adoption de telles conceptions rendrait possible — d'une part, la liaison entre les plans de la création de droit avec les plans économiques, d'autre part — donnerait la chance d'établir les plans ayant le caractère plus obligatoire.

Du point de vue de l'effectivité de la planification de l'activité productive du droit, le fait de trouver un degré approprié de la généralité du plan a de l'importance extrêmement essentielle. Des expériences polonaises résulte que le danger du caractère détaillé allant trop loin du plan est plus réel. Pour l'éviter, dans le processus de préparation du plan pour les années 1974 - 1980, on a renoncé à l'incorporation dans le plan des actes d'application et de certaines lois ayant le caractère d'un amendement. En juillet 1977, le Conseil des ministres de la RPP a pris une décision concernant la concentration des travaux législatifs dans les 12 projets de loi choisis dont la préparation dans le cadre de l'exécution du plan tout entier a été reconnue pour la plus importante. Cette question a été discutée en détail dans le rapport présenté par le prof. J. Bafia.

Le problème de la force obligatoire des délais de la préparation des actes particuliers constitue également une question importante pour l'effectivité du plan. Ladite question n'est pas réglée d'une manière uniforme dans les différents États. Lors de la discussion, on a avancé la thèse qu'en cas de changement des conditions rendant impossible la préparation du projet dans le délai prévu, un organe intéressé ne peut pas agir d'après sa propre appréciation, mais qu'il doit présenter à l'institution autorisée à effectuer le changement dans le plan, les arguments appropriés et obtenir le consentement de celle-ci. Le plan législatif doit avoir le caractère « ouvert », c'est-à-dire il faut prévoir la possibilité de compléter « le contenu » du plan au cours de sa réalisation. On a souligné qu'en cas du plan législatif ce qui a de l'importance, c'est sa réalisation qualitative et non pas quantitative.

La planification de l'activité productive du droit ne constitue pas le but en soi, mais seulement l'un des moyens du perfectionnement du système socialiste du droit. Cette thèse a été contenue notamment dans les rapports du prof. J. Bafia et du prof. S. Zawadzki, en trouvant la confirmation et étant largement analysée lors de la discussion. Ces derniers temps, dans les pays socialistes ont été créées plusieurs institutions appelées à perfectionner le processus créatif de droit (les Conseils Légis-

latifs, les commissions des parlements pour les questions législatives ou juridico-constitutionnelles, les établissements scientifiques qui s'occupent de la théorie de la création de droit). Leur activité a été largement discutée, notamment en ce qui concerne la question de détermination des conditions de la planification effective de l'activité productive du droit. Étant donné un large caractère de cette problématique, il n'est pas possible d'en rendre compte dans ce compte rendu.

Dans toutes les interventions, on a reconnu la planification de l'activité productive du droit pour un moyen extrêmement important du perfectionnement de la procédure législative. On a constaté que la planification rend possible : 1) d'orienter l'activité législative en vue de réaliser les objectifs sociaux déterminés à l'avance, 2) d'examiner les processus créatifs de droit d'une manière complexe et de concentrer les travaux législatifs sur les actes socialement les plus importants, 3) de limiter l'activité productive du droit qui est superflue, 4) de viser à réaliser les travaux législatifs par les institutions le mieux adaptées à cela, 5) de prévenir le doublage et la dispersion des travaux législatifs, 6) de concerter les plans du travail des organes étatiques de différente sorte et de différent échelon, 7) d'adapter le travail des institutions scientifiques aux plans législatifs, 8) de liquider la hâte dans les travaux législatifs, de créer les conditions pour le travail de qualité convenable, de mener les travaux préparatoires de différente sorte exigeant beaucoup de travail, des études et analyses (les études de droit comparé approfondies, une consultation authentique et sociale du projet, une expérimentation législatif et autres).

Jacek Mazur