

*PROBLÈMES ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION
DE L'ACTIVITE PRODUCTIVE DU DROIT DANS LES ÉTATS
SOCIALISTES **

Sylwester Zawadzki

I

La doctrine et la pratique des pays socialistes donnent quatre sens essentiels à la notion de la planification de l'activité productive du droit.

Le premier parmi eux, le plus étroit, identifie la planification de l'activité productive avec la prise de décision concernant la préparation d'un acte normatif concret, le plus souvent avec l'établissement simultané d'un planning et la préparation des projets d'actes d'application. Cela peut être une entreprise législative relativement modeste, admettant l'élaboration dans le délai fixé d'un amendement à un acte normatif déterminé, ou cela peut être une entreprise d'un haut rang, p.ex. l'ouverture des travaux visant à préparer un projet d'une constitution nouvelle ou d'un code qui avec plusieurs actes d'application, peut constituer une importante entreprise législative. La planification de l'activité législative dans ce sens a apparu dans les États socialistes le plus tôt bien que le terme lui-même « planification » n'ait été lié qu'à l'activité économique. Le plan de préparation du code du travail avec quelques dizaines d'actes d'application élaboré par le ministère du Travail, des Salaires et des Affaires sociales et par le Conseil Central des Syndicats constitue un exemple relativement récent d'application de cette forme de planification de l'activité productive du droit en Pologne.

Le deuxième sens lie la planification de l'activité productive du droit à la planification courante des travaux du Conseil des ministres. La pla-

* L'article constitue une version abrégée du rapport prononcé à la conférence de « table ronde » consacrée à la problématique de la planification de l'activité productive du droit dans les États socialistes. La conférence, tenue du 18 au 19 mai 1978 à Varsovie, a été organisée par l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences et par le Comité de Rédaction de « Państwo i Prawo » [cité ci-après : PiP].

nification de l'activité productive du droit constitue ici une partie intégrante des plans semestriels du travail du gouvernement et constitue le plus souvent une conséquence de ses actions liées à la réalisation des plans du développement social et économique. Parfois, les projets des actes normatifs ne sont pas mentionnés directement, mais en tant qu'élément d'actions de fond qui doivent revêtir une forme juridique déterminée. Et dans cette forme la planification de l'activité productive du droit apparaît relativement le plus tôt et d'une manière la plus large, bien qu'en règle générale on ne se servait pas de cette notion.

Le troisième sens lie la notion de la planification à la mise en ordre des branches du droit déterminées. Cette forme de planification trouve l'expression dans les plans de la mise en ordre des différentes branches du droit entrepris par les organes suprêmes de l'administration. Ces plans visent le plus souvent à : a) éliminer les dispositions superflues, b) systématiser les dispositions, dont la force obligatoire doit être maintenue, c) édicter les actes nouveaux qui combleraient les lacunes existantes ou qui remplaceraient les dispositions vieilles. Cette activité est menée dans le cadre des ministères particuliers et est coordonnée par le Conseil des ministres, ce qui fait que nous pouvons avoir parfois à faire avec le plan gouvernemental de la mise en ordre du droit. La notion de la planification liée à la mise en ordre du droit, a apparu en Pologne à la fin des années cinquante et au début des années soixante, lorsqu'ont pris l'importance les problèmes du perfectionnement de l'administration, notamment dans le domaine des rapports : l'office — le citoyen. En 1959, le Conseil des ministres a voté le plan gouvernemental des travaux sur la mise en ordre de la législation administrative¹. A l'heure actuelle, tous les ministères réalisent les programmes ministériels de la mise en ordre du droit, dont l'horizon temporel comprend, les années 1973 - 1980.

Il y a aussi le quatrième sens où apparaît la notion en question et il signifie la préparation du plan complexe de l'activité productive du droit pour les périodes pluriannuelles en vue du perfectionnement du système du droit tout entier. La genèse de la planification ainsi conçue de l'activité productive du droit remonte aux années soixante^{1 2}. Dans certains États socialistes, elle apparaît plus tôt, dans d'autres un peu plus tard. Il est permis pourtant de constater que la conception d'une telle planifica-

¹ L'arrêté n° 421 du Conseil des ministres du 15 octobre 1959, cf. K. Siarkiewicz, *Porządkowanie aktów normatywnych* [La mise en ordre des actes normatifs], PiP, 1970, n° 10; le même auteur, *Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia systemu prawnego* [La mise en ordre des dispositions juridiques en tant que moyen du perfectionnement du système de droit], PiP, 1973, n° 3.

² Cf. A. Pigołkin, M. N. Nikolaïeva, *Planirovanije zakonoprojektnoj dejatelnosti*, « Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo », 1972, n° 11.

tion entre en pratique constante du nombre important des États socialistes dans les années soixante-dix, donc elle est liée au processus d'entrer de la plupart des États socialistes dans la période de la construction de la société socialiste évoluée³. Dans cette période de même que dans la sphère de l'économie, également dans la sphère de la superstructure, se met au premier plan le problème de la qualité, dont aussi celle du droit, de sa pleine conformité avec les besoins du développement de l'édification socialiste. A l'heure actuelle, dans les 5 États socialistes européens au moins sont obligatoires les plans pluriannuels de l'activité productive du droit.

Il faut ici mentionner le plan législatif courant adopté en décembre 1973 par le Conseil d'État de la République Populaire de Bulgarie pour 1974 et avec le plan en perspective pour les années suivantes ainsi que leurs nouvelles versions successives adoptées chaque année ; l'arrêté No 46/74 du Conseil des ministres de la RPP du 8 février 1974 au sujet du programme de perfectionnement du droit pour les années 1974 - 1980 ; le programme législatif pour les années 1976 - 1980 voté par le Conseil d'État de la République Socialiste de Roumanie et approuvé ensuite par le Comité Exécutif Politique de la République Socialiste de Roumanie ; l'arrêté du Conseil des ministres de la République Populaire de Hongrie du 25 octobre 1975 relatif aux tâches législatives dans les années 1975 - 1980 ; l'arrêté du Praesidium du Soviet Suprême de l'URSS du 12 décembre 1977 sur l'organisation des travaux dans le domaine de la mise en conformité de la législation de l'URSS avec la Constitution de l'URSS — l'annexe à l'arrêté susmentionné, comprend le plan de l'activité législative pour les années 1978 - 1982.

Les plans ci-dessus mentionnés sont sans doute un phénomène nouveau dans le développement de l'activité productive du droit. La planification qui se manifeste sous cette forme diffère d'une manière essentielle de la planification dans les trois sens antérieurement cités. Les plans de l'activité productive du droit se caractérisent, en effet, par les traits suivants : 1) ils sont des plans nationaux de l'activité productive du droit ; 2) ils sont des plans complexes appelés à perfectionner le système tout entier du droit, et non seulement ses branches particulières (ils ne sont pas non plus exclusivement le relevé des tentatives planifiées des mi-

³ I. Ceterchi, *Le programme législatif à l'étape de l'édification de la société socialiste multilatéralement développée*, « Revue Roumaine des Sciences Sociales », Série des sciences juridiques, 1976, n° 1; G. Bley, G. Klinger, S. Petzold, T. Schönraht, *Zu einigen Problemen der weiteren Vervollkommnung der sozialistischen Gesetzgebung in der DDR*, « Staat und Recht », 1976, n° 3 ; S. Zawadzki, *Od porządkowania do planowania prawa [De la mise en ordre à la planification du droit]*, « Gazeta Sądowa », 1973, n° 12.

nistères particuliers) ; 3) les plans précités se concentrent, en premier lieu, sur les projets de lois, en règle générale, de haute importance sociale — ce sont donc, en réalité, les plans de l'activité législative ; 4) l'horizon temporel des plans de cette sorte porte sur des périodes pluriannuelles ; 5) les entreprises planifiées ont pour but non seulement et non surtout la mise en ordre du droit ; les plans de cette sorte ont pour but la reconstruction du système du droit, son adaptation aux besoins liés au développement de la base et de la superstructure socialistes. Ce sont donc les plans du développement de la superstructure juridique.

Dans les développements ultérieurs, lorsqu'il sera question de la planification de l'activité productive du droit, nous allons concentrer notre attention surtout sur les plans complexes, pluriannuels portant sur le perfectionnement, la formation et le développement de la superstructure juridique. Ce n'est pas pour cela que d'autres sortes de la planification (courante, ministérielle et gouvernementale) de l'activité productive du droit dans un État socialiste ne soient moins importantes et n'exigent pas le perfectionnement ultérieur, mais parce que la planification complexe du développement de la superstructure juridique est un phénomène extrêmement intéressant aussi bien du point de vue théorique que pratique, donc celui qui mérite d'être particulièrement souligné.

L'apparition de cette forme de la planification témoigne non seulement de l'importance toujours croissante de la superstructure juridique, mais également des difficultés qu'apparaissent dans son évolution, notamment à la suite du rythme rapide des transformations économiques, sociales et culturelles. La question de suivre par la superstructure juridique le rythme des transformations devient un problème de plus en plus complexe^{4*}. Le fait d'éviter les phénomènes de la spontanéité se manifestant, entre autres, dans la surabondance d'actes normatifs et de la disproportion du développement des branches particulières du droit, exige sans doute un recours à de tels instruments que la prévision et la planification de l'activité productive du droit. C'est pourquoi également dans le programme polonais de perfectionnement du droit, on constate que « ce n'est que par la planification de l'activité législative que le droit peut suivre d'un même rythme les transformations de la vie sociale de l'État, en indiquant les moyens qui favoriseront la réalisation rapide des buts perspectifs de notre État ».

En indiquant les aspects susmentionnés de la genèse de la planification de l'activité productive du droit, il n'est pas permis de ne pas men-

⁴ Cf. L. Bar, *Resortowe akty normatywne* [Les actes normatifs ministériels], PiP, 1962, n° 8/9; L. Łustacz, *O właściwe rozmiary działalności prawotwórczej* [Pour les dimensions appropriées de l'activité productive du droit], PiP, 1956, n° 2.

tionner qu'elle apparaît dans les États socialistes en tant qu'un des moyens dans un large éventail d'actions en faveur du perfectionnement du droit socialiste ⁵. A côté de cette planification, il faut donc mentionner surtout les actions en faveur : 1) du perfectionnement des travaux législatifs dans les parlements ; 2) du perfectionnement des travaux législatifs sur la préparation des lois à l'échelle gouvernementale ; 3) de la simplification du système des sources du droit, de la limitation du rôle des actes autonomes du Conseil des ministres, du renforcement du contrôle de la conformité des actes d'application avec les lois ; 4) de l'accroissement de la part de la science dans le processus créatif de droit ; 5) de la mise en ordre des soi-disant actes juridiques ministériels, entre autres par la réduction du nombre des dispositions juridiques en vigueur.

Les effets de la planification de l'activité productive du droit dépendent de plusieurs facteurs, et surtout : 1) de la forme et de la justesse du plan lui-même de l'activité productive du droit ; 2) de la qualité de l'exécution du plan et du contrôle sur son exécution ; 3) de plusieurs actions complémentaires, qui conditionnent non seulement l'exécution quantitative, mais surtout l'exécution qualitative du plan.

II

Le temps qui s'est écoulé dès le vote et l'entrée en vigueur des plans complexes de l'activité productive du droit dans les États socialistes particuliers n'est pas si éloigné. Ce n'est, en effet, que la période des expérimentations, très courte en comparaison avec l'expérience qu'ont les États socialistes dans le domaine de la planification économique. Et puisque malgré de si longues expériences avec la planification économique, elle continue à être l'objet des discussions permanentes au sujet de la possibilité et de la nécessité de son perfectionnement, il faut procéder avec d'autant plus de prudence aux tentatives de tirer les conclusions les plus catégoriques relatives à la planification productive du droit sur la base de l'expérience extrêmement courte.

Les plans complexes de l'activité productive du droit adoptés dans les États socialistes particuliers sont basés sur les différents fondements juridiques et ont été approuvés par les organes ayant la position différente dans le système des organes de l'État. Ces différences sont com- ⁶⁶

⁵ Cf. J. Bafia, *Podstawowe założenia procesu tworzenia prawa* [Les principes de base du processus créatif de droit], PiP, 1975, n° 5 ; A. Łopatka, *Ogólne założenia polityki legislacyjnej PRL* [Les principes généraux de la politique législative de la RPP], PiP, 1972, n.° 1 ; S. W. Polenina, *Sistema sovetского zakonodatelstva* [K metodologii issledovanija], « Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo » 1975, n° 11.

préhensibles en ce qui concerne les actions ayant le caractère expérimental et il faut les reconnaître pour utiles, car elles permettent de réunir une précieuse documentation comparative en vue d'adopter à l'avenir les solutions optimales.

En ce qui concerne les bases juridiques, dans la plupart des cas les plans complexes résultent des décisions ayant le caractère concret (l'arrêté du Praesidium du Soviet Suprême de l'URSS du 12 décembre 1977, l'arrêté n° 2027 du Conseil des ministres de la République Populaire de Hongrie du 25 octobre 1975, l'arrêté No 46/47 du Conseil des ministres de la RPP du 8 février 1974)⁶. Par opposition aux solutions précitées, les arrêtés du Conseil d'Etat de la République Populaire de Bulgarie relatifs aux plans annuels successifs des accords et à l'incorporation des projets particuliers dans les plans perspectifs sont basés sur la loi sur les actes normatifs de 1973. Cette loi établit le principe de la planification de l'activité productive du droit, en créant ainsi les bases juridiques durables pour l'activité de cette sorte et en précisant les devoirs des organes étatiques particuliers liés à la planification de cette activité. De même en Roumanie — conformément à « la méthodologie générale de la technique législative dans le domaine de la préparation et de la systématisation des projets des actes normatifs » — l'activité productive du droit est réalisée sur la base du programme législatif.

A la lumière des expériences susmentionnées apparaît surtout le besoin de préciser si les plans complexes pluriannuels de l'activité productive du droit doivent être un phénomène instantané lié à une phase déterminée du développement des États socialistes, ou bien un phénomène durable, constituant une méthode continue du développement du droit. Il ne paraît pas que l'adoption du principe de la planification complexe de l'activité productive du droit puisse être dans les différents États socialistes préjugée sans analyser les résultats des expériences à l'égard des plans actuellement réalisés. Il se peut pourtant qu'au cours des travaux menés dans les différents pays (entre autres en Pologne) sur les projets des lois relatives à la création du droit, ces questions, elles aussi, devront être entreprises. Dans une telle situation, il paraît qu'il est déjà permis, à l'heure actuelle, de citer plusieurs arguments qui militent pour l'adoption du principe de la planification complexe de l'activité productive du

⁶ Cet arrêté est analysé par K. Siarkiewicz, *Rządowy program doskonalenia prawa* [Le programme gouvernemental du perfectionnement du droit], PiP, 1974, n° 10, p. 10 et suiv. Ledit arrêté n'introduit pas le principe de la planification complexe de l'activité productive du droit, il contient pourtant une importante formulation, à l'occasion de l'explication des conditions politiques du programme, sous la forme d'une constatation que « le caractère planifié du développement de l'État socialiste exige un développement planifié du droit socialiste ».

droit en tant qu'un des principes durables juridiques et constitutionnels de l'État socialiste.

L'adoption d'une telle conclusion soulève à son tour la question du sujet du plan complexe de l'activité productive du droit. Il est nécessaire de préjuger la question de savoir si ce plan doit être un plan gouvernemental ou un plan national. La solution soviétique a pris l'attitude résolue en faveur du plan national. Le Praesidium du Soviet Suprême dans le plan d'action voté impose les devoirs aux commissions du Soviet Suprême, commissions du Praesidium du Soviet Suprême, au Conseil des ministres, aux ministres, à la Cour Suprême, au Parquet de l'URSS, en admettant à l'action dans les cas particuliers également le Conseil Central Fédéral des Syndicats et le Comité Central du Komsomol. Par contre, le plan législatif pluriannuel antérieurement en vigueur en URSS, a été adopté par le Conseil des ministres⁷.

En Pologne, les plans complexes de l'activité productive du droit sont des plans gouvernementaux, ils imposent donc les devoirs déterminés aux ministres, par contre ils ne tiennent pas compte des actes présentés au forum du parlement à l'initiative des députés et du Conseil de l'État. La même situation existe en Hongrie et en Tchécoslovaquie. De même en Bulgarie, les plans de l'activité productive du droit qui ont été entrepris avant 1973, étaient des plans gouvernementaux. Ce n'est que le plan pour 1974 et les années suivantes qui a été voté par le Conseil de l'État. Ce plan tient compte aussi bien des propositions présentées par le gouvernement que par le Conseil de l'État, les commissions permanentes de l'Assemblée Populaire, la Cour Suprême, le Procureur Général et les autorités centrales de certaines organisations sociales. En Pologne se forme d'une manière de plus en plus nette une opinion formulée entre autres au forum de la Diète que le plan de l'activité productive du droit doit être à l'avenir un plan national. Il paraît qu'il faut accepter pleinement cette attitude, car, autrement, il ne serait pas possible d'admettre que le plan remplisse entièrement les exigences liées à son caractère complexe.

Le problème se pose également de savoir si un acte juridique préjugant pour la période pluriannuelle les orientations de l'activité législative du parlement, peut être voté en dehors de lui, même si cela est fait par un organe directement subordonné au parlement. Il est vrai qu'en Pologne la Diète est informée sur le plan de cette manière que la Commission des Travaux Législatifs a participé à l'élaboration de l'opinion donnée au sujet du plan gouvernemental, néanmoins il n'est pas permis

⁷ Voir J. Mazur, *Doskonalenie ustawodawstwa gospodarczego w ZSRR [Le perfectionnement de la législation économique en URSS]*, PiP, 1976, n° 4.

pourtant de considérer une consultation de cette sorte pour une forme qui répond au rang du plan complexe et à son importance du point de vue de l'influence qu'il effectue sur l'exercice par le parlement de la fonction législative⁸.

Le problème du caractère national du plan est strictement lié à la question de sa complexité qui signifie en premier lieu l'approche contraire par rapport à l'approche ministérielle. De ce point de vue, les plans qui sont l'objet de notre analyse, se caractérisent dans toute leur étendue par l'approche complexe. Cela se manifeste d'une manière la plus nette dans le plan soviétique qui prend pour le point de départ une constitution nouvelle et a pour but la réalisation de la conformité avec elle de toute la législation de l'URSS. Ce plan prévoit non seulement la préparation des projets de nouvelles lois et d'autres actes de ce rang, mais également la préparation des propositions des modifications et des compléments apportés aux actes législatifs en vigueur ainsi que la réalisation de la conformité des arrêtés du gouvernement de l'URSS avec la Constitution. Aucune des branches du droit n'a été éliminée du champ de vue, bien que l'attention ait été concentrée sur la réglementation du régime de l'État.

Il en est de même en ce qui concerne la question des plans d'autres États socialistes, bien qu'ils adoptent pour base un point de départ un peu différent (Pologne, Bulgarie, Roumanie, Hongrie). En Pologne, l'élaboration du programme de perfectionnement du droit a été précédée par une profonde analyse de l'état du droit en vigueur, laquelle a englobé toutes les branches du droit et laquelle a donné pour le résultat : Le *Rapport sur l'état du droit en vigueur en RPP*. Ce rapport a contenu une appréciation complexe de toutes les branches du droit et il est devenu l'une des importantes sources sur la base desquelles on a préparé un programme complexe de perfectionnement du droit. Il est donc permis d'admettre que le principe du caractère complexe des plans a trouvé dans la pratique une acceptation entière, ce qui constitue un important progrès en comparaison avec la période antérieure, lorsque l'approche ministérielle dominait dans le processus créatif de droit.

Le caractère complexe de la planification de l'activité productive du droit doit être examiné encore sous un autre angle, à savoir de la synchronisation de ces plans avec le développement social et économique et avec le développement de la superstructure dont les orientations sont précisées par les documents de programme et par les résolutions du parti. Cette dépendance — bien que'elle ne soit pas toujours soulignée — résulte

⁸ D'après l'affirmation de D. A. Kovacev, le vote du plan des actes normatifs doit appartenir à cet organe qui dispose du droit d'édicter les actes normatifs de cette sorte. Cf. D. A. Kovacev, *Mehanizm pravotvorcestva socialisticskogo gosudarstva*, Moskva 1977, p. 67.

des conceptions de la théorie marxiste de l'État et du droit. Bien que le plan soviétique ait donc pour but l'adaptation de la législation à la Constitution nouvelle de l'URSS, il faut avoir à l'esprit, d'autre part, que l'un des objectifs du vote de la Constitution nouvelle a été l'adaptation de la superstructure juridique à une étape d'une société socialiste évoluée réalisée en URSS. Ce plan aura donc pour le résultat final l'adaptation de toute la législation aux transformations sociales et économiques caractéristiques pour la société socialiste évoluée. Il est également facile à comprendre la convergence des plans de l'activité productive du droit avec les directives formulées par les congrès du parti.

Ladite liaison a été également formulée dans le programme polonais de perfectionnement du droit ; l'arrêté du Conseil des ministres a souligné d'une part la liaison du programme avec la directive du VI^e Congrès du POUP, d'autre part il met l'accent sur la nécessité de « traiter le plan de perfectionnement du droit en tant que partie du plan de développement socio-économique du pays ». La formulation pareille est comprise à l'art. 1 de *la Méthodologie générale* roumaine en constatant que « l'activité productive du droit se fait sur la base du programme législatif élaboré conformément au plan national unique du développement socio-économique du pays, sur la base du programme du Parti Communiste Roumain concernant l'édification de la société socialiste évoluée sous toutes ses formes ».

La liaison des plans de l'activité productive du droit avec les plans du développement socio-économique fait poser la question de leur horizon temporel. La synchronisation des périodes de la planification de l'activité productive du droit avec les périodes de la planification socio-économique peut paraître une solution optimale. Pour la planification de l'activité productive du droit ne serait-il pas pourtant l'horizon temporel trop long ? Il paraît qu'à la lumière de la pratique, il est difficile de répondre à cette question avec une certitude toute entière. Pourtant, il est déjà permis de constater à l'heure actuelle que les périodes plus longues que celles de 5 ans paraissent être trop longues. Sur les conceptions un peu différentes est basée la conception bulgare de la planification « marchant » avec l'horizon temporel illimité en ce qui concerne la planification perspective. Ladite conception mérite également d'être particulièrement notée.

Du point de vue de l'efficacité de la planification de l'activité productive du droit, il est extrêmement important de trouver une proportion appropriée entre le degré de la généralité du plan et le degré de son caractère détaillé. En se basant sur les expériences polonaises, il faut constater que le danger du caractère détaillé du plan allant trop loin paraît être plus réel. Il menace l'effacement de la limite entre la planification à long terme (stratégique), se concentrant sur les actes normatifs et

ayant l'importance essentielle pour les transformations dans la superstructure juridique et la planification courante liée à la politique courante économique, sociale et culturelle. Pour éviter ce danger, on a renoncé dans le processus de préparation du programme polonais de perfectionnement du droit à l'incorporation dans le plan des propositions de la préparation des actes d'application des lois prévues, et on a ensuite décidé de ne pas incorporer dans le plan les 80 lois qui ont porté, en règle générale, le caractère de l'amendement. Par conséquent, parmi 163 lois proposées dans le programme gouvernemental de perfectionnement du droit, sont restés 106 actes ayant une importance particulièrement essentielle. Au nombre de ces actes, on a classé, en premier lieu, les codifications de même que les lois qui systématisent les branches du droit toutes entières (p.ex. le droit relatif aux eaux, le droit en matière de construction, le droit en matière de locaux) et les lois ayant le caractère du régime constitutionnel et politique, donc celles qui portent sur le développement ou la concrétisation des principes du régime politique et socio-économique.

Le problème des critères qui permettraient d'une manière plus précise de faire la distinction entre les projets des actes normatifs de l'importance fondamentale pour tout le système du droit et les actes de caractère plus provisoire, revêt dans cette situation de l'importance toute particulière. La détermination des critères de cette sorte est nécessaire pour tracer la frontière entre la planification à long terme et la planification courante qui trouve l'expression le plus souvent dans les plans semestriels des travaux du Conseil des ministres ainsi qu'entre la planification complexe et la planification ministérielle qui doit être considérablement plus détaillée et comprendre aussi bien les positions liées à la préparation des lois prévues dans le plan pluriannuel que les actes d'application.

La question de la force obligatoire du plan de l'activité productive du droit constitue aussi la question assez importante pour l'efficacité de ce plan. Le caractère obligatoire du plan a été souligné d'une manière particulièrement nette dans l'arrêté du Praesidium du Soviet Suprême de l'URSS. Dans ce plan, on a distingué pourtant trois groupes d'actes du point de vue du degré de leur caractère obligatoire. Le premier groupe comprend 21 lois, le plan déterminant les organes responsables pour la préparation des projets des lois et précisant les délais concrets de leur préparation. Le deuxième groupe renferme un grand nombre d'actes législatifs où on a déterminé les organes responsables, mais le délai de la préparation des projets n'y a pas été concrétisé ; il y existe la possibilité de les présenter dans le délai de deux ans. Dans le troisième groupe qui concerne les actes ayant pour le but la mise en ordre juridique de l'activité économique, on a laissé l'affaire à la décision du gouvernement qui

doit, dans les années 1978 - 1981, examiner la nécessité d'élaboration des dispositions appropriées.

Le programme polonais de perfectionnement du droit, lui aussi, détermine les organes responsables pour la préparation des propositions des lois qui leur ont été confiées ainsi que les délais dans lesquels les projets donnés doivent être préparés. Dans l'annexe à l'arrêté du Conseil des ministres, on a pourtant affirmé que « les délais d'élaboration des actes précisés dans l'harmonogramme, ont le caractère indicatif ». La formulation en question avait pour but le fait d'empêcher la course à l'exécution quantitative du plan au détriment de sa qualité, elle a pourtant contribué à diminuer le degré du caractère obligatoire du plan.

La situation pareille dans ce domaine apparaît en cas du programme législatif roumain pour les années 1976 - 1980. Il en résulte le devoir de la préparation dans le délai fixé (dans certains cas on a précisé non seulement l'année, mais aussi le trimestre) des projets énumérés dans le plan. En même temps, on a pourtant souligné que le programme a pour but surtout la délimitation des principales directions du développement du droit. C'est pourquoi il est permis d'estimer que le caractère plus obligatoire ont en Roumanie les plans annuels. Il paraît que la division effectuée également en Bulgarie, en plans annuels courants et en plans en perspective, signifie l'introduction d'une différenciation de la force obligatoire du plan.

Un autre problème juridique porte sur la publication des plans. Jusqu'à présent, les plans de l'activité productive du droit n'ont pas été publiés. Il se peut qu'on s'est inspiré par le fait que les organes suprêmes de l'État ont été le destinataire direct de ces plans. Telle approche diminuerait pourtant le rang de cet acte. C'est pour cela que les milieux juridiques en Pologne de même que l'opinion publique ont été informés sur le vote du programme gouvernemental de perfectionnement du droit. Le premier des plans en question qui a été publié, c'était le plan voté par le Praesidium du Soviet Suprême concernant l'adaptation de la législation soviétique à la Constitution de l'URSS. Cela témoigne sans doute de l'adoption du principe que par le plan de l'activité productive du droit sont intéressés non seulement les organes suprêmes de l'État obligés aux actions déterminées, mais aussi les organisations sociales, le milieu scientifique de même que la large opinion publique. La publication du plan de l'activité productive du droit peut contribuer d'une manière importante à l'accroissement de la part de la science ainsi que de toute la société à sa réalisation. Elle peut avoir donc de l'importance essentielle pour le relèvement de l'efficacité du plan et de l'approfondissement du démocratisme du processus législatif.

III

Il est indubitable que le processus de perfectionnement du droit a fait naître le besoin de la planification de l'activité productive du droit, d'autre part l'introduction de la planification est devenue un facteur favorisant le relèvement au niveau plus élevé du processus législatif. Une importance essentielle de ce point de vue avait l'institution dans plusieurs États socialistes des commissions constitutionnelles et juridiques du parlement (la Bulgarie, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Pologne) ainsi que des Conseils Législatifs auprès du Conseil d'État (en Bulgarie et en Roumanie) ou auprès du Conseil des ministres (la Tchécoslovaquie) ou auprès du Président du Conseil des ministres (la Pologne). Indépendamment des différences dans la composition et dans les compétences de ces organes dans les différents pays leur institution avait de l'importance essentielle du point de vue du relèvement des exigences à l'égard des organes de l'administration responsables pour la préparation des actes normatifs concrets.

L'importance pareille joue la tendance vers le renforcement de la position du ministre de la Justice dans le domaine de sa responsabilité pour l'état du droit en vigueur (l'URSS, la Hongrie, la Pologne). En Pologne, le ministre de la Justice exerce en même temps la fonction du président du Conseil Législatif. Étant donné sa composition, le Conseil est une forme essentielle de l'influence des représentants de la science sur le processus productif du droit. En pratique, tous les projets des lois prévus dans le programme de perfectionnement du droit sont présentés à l'appréciation du Conseil Législatif ; jusqu'à présent la pratique n'a enregistré aucun cas que le Conseil Législatif n'ait présenté d'observations essentielles à l'égard des projets qui lui ont été passés ⁹. En dehors des projets des lois, le Conseil Législatif effectue également une appréciation de l'état existant dans les domaines particuliers du droit. L'activité du Conseil a contribué d'une manière indubitable au relèvement du niveau du processus créatif de droit.

A la suite de l'analyse, entreprise au début de 1977, de l'exécution du programme polonais de perfectionnement du droit au cours des premières trois années de sa validité, on a entrepris plusieurs actions visant à assurer le contrôle plus efficace de la réalisation du programme et du renforcement de la coordination de la fonction du ministre de la Justice dans le domaine de son exécution. Lesdites actions ont, entre autres, pour but

⁸ Cf. W. Berutowicz, *Rola Rady Legislacyjnej w doskonaleniu prawa [Le rôle du Conseil Législatif dans le perfectionnement du droit]*, PiP, 1976, n° 1/2.

l'élimination de plusieurs défauts qui se sont fait apercevoir au cours de la préparation du programme de perfectionnement du droit et au cours des premières années de sa réalisation. Les défauts qui se sont manifestés dans le processus de la préparation du plan se sont exprimés soit par la présentation trop prompte par les organes suprêmes de l'administration des propositions pour le plan, soit par la détermination extrêmement optimiste des délais de l'achèvement des travaux législatifs. Cela a entraîné non seulement le surchargement du plan par les propositions — comme cela s'est avéré ultérieurement — superflues, mais également la proportion déséquilibrée des travaux législatifs dans le temps.

La pratique confirme dans toute son étendue la justesse du principe que les propositions législatives ne peuvent pas provenir exclusivement des organes suprêmes de l'administration et qu'en se basant sur une profonde analyse de l'état du droit en vigueur et sur de telles sources que les directives du parti et les plans du développement socio-économique, elles doivent être également avancées par les organes représentatifs, les tribunaux et le parquet, les organisations sociales ou bien les instituts scientifique. La pratique prouve également le besoin d'une sélection plus profonde des propositions présentées ayant pour but la concentration du plan sur les projets des lois les plus importantes du point de vue du système du droit tout entier. A la lumière de la pratique, une grande importance joue une répartition appropriée de la réalisation du plan sous le rapport temporel, et surtout l'opposition aux tendances « optimistes » entraînant des disproportions importantes en faveur des premières années du plan. Il s'avère que sans attirer une attention particulière sur les questions susmentionnées dans la phase de la préparation du plan, peut se produire une importante dispersion des forces dans la phase de son exécution provoquant la divergence entre les intentions et leur effet final. On pouvait également remarquer dans les ministères particuliers les symptômes d'une approche formelle de la réalisation des tâches résultant du plan de l'activité productive du droit ce qui entraînait des difficultés en matière d'exécution forcée à temps des projets, les phénomènes des retards et ensuite ceux de la hâte nocive.

Le problème suivant qui se pose dans le processus de réalisation du plan, concerne les positions des services juridiques des organes suprêmes de l'administration et de leur préparation pour s'acquitter de leurs devoirs nouveaux. La pratique a prouvé que le rang des services juridiques ne se relève pas toujours en même temps avec le relèvement du rang du droit et que la réalisation des progrès considérables dans ce domaine exige un important renforcement de ces services aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif. Le système actuel de la formation juridique contient

une grave lacune, car cette formation prépare un juriste au degré insuffisant à l'exercice des fonctions de législateur.

Les expériences avec l'exécution des plans indiquent la nécessité d'augmentation de l'assistance pour les services juridiques ministériels dans la préparation des projets des actes normatifs concrets. Cela résulte non seulement de la faiblesse indiquée mais surtout du principe de la complexité du plan de l'activité productive du droit. La complexité de l'approche dans l'activité productive du droit ne peut pas se manifester exclusivement dans l'approche complexe du plan, en continuant à maintenir l'approche ministérielle dans le processus de préparation des projets concrets des actes normatifs. Les graves difficultés fait naître la méthode de la préparation des lois laquelle ne dépasse pas au-delà des « barrières » ministérielles. Cette approche a pour la conséquence des projets qui, en confrontation avec le large point de vue national, s'avèrent peu utiles. Il paraît que plusieurs défauts de cette sorte pourraient être éliminés, si la détermination par le plan de la responsabilité de l'organe suprême concret pour la préparation du projet n'était pas entendue en tant que son exclusivité, mais en tant qu'obligation — déjà à l'étape préliminaire des travaux — à attirer des spécialistes d'autres domaines en vue de leur coparticipation à la préparation du projet.

Le défaut méthodologique ci-dessus mentionné dans le processus de préparation des projets est lié le plus souvent à l'autre défaut reposant sur l'élaboration en même temps du projet d'un acte normatif sans précéder les travaux de cette sorte par la préparation des thèses qui expliqueraient ses conceptions politiques et scientifiques. Plusieurs questions qui pourraient être expliquées sans difficulté dans la discussion sur les conceptions du projet, deviennent la cause de son rejet à la phase déjà avancée, entraînant le gaspillage des forces et le retard dans l'exécution du plan. Il est nécessaire, paraît-il, de respecter d'une manière conséquente le principe d'admission, possiblement le plus tôt, des travailleurs scientifiques aux travaux sur l'élaboration des projets. La participation des travailleurs de la science à l'organe du type du Conseil Législatif est extrêmement important, il a pourtant lieu au stade considérablement plus avancé des travaux sur le projet.

Une autre question qui s'est posée dans la pratique concerne les consultations sociales. On peut toujours remarquer le phénomène de la préparation des projets de lois exclusivement par un groupe de spécialistes, fonctionnaires du ministère, sans le contact suffisant avec l'opinion publique. On ne profite pas dans tels cas des consultations avec les organisations sociales ou avec les citoyens. Plusieurs défauts que contient, dans tels cas, le projet, pourraient, à la suite des consultations, être éliminés

dans les phases antérieures^{10 11 12}. Ces expériences confirment totalement la justesse et l'actualité entière de la directive du Conseil des ministres de la RPP soulignant que « les projets des actes juridiques ayant l'importance sociale fondamentale doivent être soumis aux consultations dans les milieux scientifiques, professionnels et sociaux, et les actes juridiques ayant l'importance socio-politique particulière — aux consultations publiques ». Ladite directive a pour base l'expérience indiquant la liaison indissoluble entre le principe d'efficacité et le principe du démocratisme dans le processus créatif de droit. Cela doit signifier un accroissement ultérieur du rôle de l'organe suprême du pouvoir d'État dans le processus d'optimisation de l'activité productive du droit¹¹.

En résumant, il faut constater que l'efficacité de la planification de l'activité productive du droit dépend non seulement de la qualité du plan (de sa forme régulière), mais également du niveau de l'activité productive du droit, et notamment de la conformité du mode de l'exécution du plan avec les principes de la création rationnelle du droit. Dans aucun des États socialistes, la planification de l'activité productive du droit n'a été traitée en tant que panacée pour toutes les faiblesses du processus législatif. Elle constitue l'un de plusieurs moyens visant à perfectionner le processus de création du droit¹². Il en résulte une importante conclusion méthodologique que la planification ne peut pas être traitée abstraction faite d'autres directions d'action des États socialistes en faveur du perfectionnement du droit.

A la conception méthodologique de cette sorte est lié le besoin d'actions complémentaires qui ne sont pas directement liées à la réalisation du plan et qui soutiennent les actions en faveur surtout de l'exécution qualitative des plans de l'activité productive du droit. Il faut y mentionner

¹⁰ Cf. A. Gwiżdż, *Dyskusje publiczne nad projektami ustaw [Les discussions publiques sur les projets des lois]*, « Prawo i Życie », 1968, n° 21.

¹¹ Cf. A. W. Mickević, A. F. Sebanov, *Demokratyzm sovětskogo pravotvorcestva i jejo osnovnije principy*, « Učenyje zapiski WNIISZ », Moskva 1968 ; A. Gwiżdż, *Sejm a polityka legislacyjna [La Diète et la politique législative]*, « Studia Iuridica », vol. IV, 1976 ; S. Zawadzki, *Z doświadczeń Sejmu w okresie 30-lecia Polski Ludowej [Des expériences de la Diète dans la période de 30 ans de la Pologne Populaire]*. « Studia Iuridica ». vol. IV. 1976.

¹² La problématique de l'ensemble d'actions visant à perfectionner le processus productif du droit a été, en mai 1974, l'objet du Symposium international organisé par le Conseil Législatif et l'Institut de l'État et du Droit de l'Académie Polonaise des Sciences, cf. J. Skupiński, *Proces kształtowania i doskonalenia prawa socjalistycznego (Międzynarodowa Konferencja w Warszawie) [Le processus de formation et de perfectionnement du droit socialiste (La conférence internationale tenue à Varsovie)]*, PiP, 1974, n° 8/9, p. 232 et suiv.

notamment : 1) le développement des recherches prévisionnelles dans les sciences juridiques, indispensable pour l'enrichissement des bases de la planification et pour l'opposition au danger du volontarisme ; 2) le développement de l'informatique juridique pour les besoins de la législation ; 4) l'élaboration et l'entrée en vigueur de la loi sur la création du droit¹³ ; 5) le développement de la théorie de la législation ; 6) le développement des recherches juridiques et empiriques sur le fonctionnement du droit.

Les faiblesses antérieurement signalées du système lui-même de la planification de l'activité productive du droit et les défauts qui se sont fait apercevoir dans la première phase de sa réalisation, ne peuvent pas cacher son importance et son rôle qu'elle joue actuellement et qu'elle peut remplir à l'avenir dans le processus de perfectionnement du droit. L'importance de la planification complexe et à long terme de l'activité productive du droit pourrait être conçue dans les points suivants :

1) la planification rationnelle doit admettre une appréciation préalable de l'ensemble du droit en vigueur — la revue de la situation de cette sorte dans le domaine de la superstructure juridique a l'importance essentielle du point de vue de l'ensemble d'actions visant à perfectionner le droit ;

2) la planification crée la possibilité de la détermination rationnelle de la hiérarchie et de la priorité des travaux visant à perfectionner le droit, donc à orienter d'une manière régulière l'activité productive du droit ;

3) elle assure la possibilité de la coordination des efforts de différents ministères autour de tâches les plus importantes, en évitant en même temps les phénomènes de doublage des travaux, de l'hypertrophie de l'activité productive du droit, etc. ;

4) la répartition des travaux législatifs dans le temps crée les conditions pour une organisation rationnelle des travaux, pour éviter l'empressement, pour l'enrichissement des travaux par les expertises nécessaires, pour la création des conditions pour les consultations indispensables interministérielles, professionnelles et sociales ;

5) elle crée la possibilité d'organisation des recherches scientifiques et de leur coordination avec l'harmonogramme des travaux législatifs ; cela donne la possibilité de l'admission entière de la science (sous forme d'ins-

¹³ En Bulgarie, l'Assemblée Populaire a adopté le 29 mars 1973 la loi sur les actes normatifs, « Drzewen Westnik », 1973, n° 27, cf. Récentes lois bulgares, *Notes introductives de Yaroslav Radew suivies des textes législatifs*, Sofia 1974 et J. Mazur : *Bulgarska ustawa o aktach normatywnych [La loi bulgare sur les actes normatifs]*, PiP, 1974, n° 12. En Roumanie, le Conseil d'État, par le décret n° 16/1976 du 3 février 1976, a approuvé *La méthodologie générale de la technique législative dans la préparation et dans la systématisation des projets des actes normatifs*.

tituts de recherches scientifiques, de groupes *ad hoc* et de savants particuliers) ;

6) elle crée la possibilité d'assurer un contrôle parlementaire et gouvernemental efficace sur le déroulement et les délais des travaux ;

7) le fait de porter les plans à long terme de perfectionnement du droit à la connaissance publique peut être un facteur stimulant les initiatives sociales dans le domaine de la présentation des propositions portant sur les plans législatifs ;

8) la planification de l'activité productive du droit crée les conditions pour que la superstructure juridique ne s'attarde pas sur le développement des transformations économiques et sociales, mais pour que — perfectionnée par ces transformations — elle soutienne d'une manière plus active leur développement.

Comme il résulte des considérations précitées, l'idée de la planification complexe et à long terme de l'activité productive du droit contient tant de possibilités de perfectionnement du processus créatif de droit que les difficultés qui apparaissent dans le processus de son introduction, impossibles à éviter dans la réalisation d'une expérimentation, ne peuvent pas justifier les tendances vers la diminution de son importance. La science socialiste du droit, et notamment la théorie de l'activité productive du droit en tant que branche de la science juridique en naissance, est autorisée à lier au processus complexe et à long terme de la planification de l'activité productive du droit la perspective du relèvement considérable de la qualité du système socialiste du droit, et l'adaptation de son niveau aux besoins et exigences de la société socialiste évoluée.