



Documents SIGMA No. 18

La rédaction des lois
et la gestion réglementaire
dans les pays d'Europe
centrale et orientale

OCDE

<https://dx.doi.org/10.1787/5kml618pj26f-fr>

**LA REDACTION DES LOIS ET LA GESTION REGLEMENTAIRE DANS LES PAYS D'EUROPE
CENTRALE ET ORIENTALE**

DOCUMENTS SIGMA : N° 18

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

63159

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développements économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Le cadre réglementaire est un élément fondamental pour la bonne gestion des affaires publiques, car il fixe les "règles du jeu" applicables au secteur privé et au secteur public. La qualité des réglementations peut avoir une large incidence sur le développement économique et sur le bien-être des administrés.

Les pays d'Europe centrale et orientale ont déployé beaucoup d'efforts pour mettre en place le cadre institutionnel et réglementaire indispensable à l'économie de marché et à la démocratie pluraliste. Ce faisant, ils ont dû faire face à toute une série de problèmes, dont un grand nombre tenaient à un manque d'informations. C'est pourquoi certains d'entre eux ont demandé à SIGMA et à d'autres donateurs une aide méthodologique.

En réponse à ces demandes et dans le but d'aider les pays à améliorer leurs méthodes et techniques de rédaction des lois, SIGMA a lancé en 1996 un projet destiné à faire le bilan des pratiques suivies dans un certain nombre de pays, à savoir l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie. Ce projet, intitulé "La rédaction des lois et la gestion réglementaire", a abouti à une série de rapports nationaux sur les méthodes et techniques de rédaction des lois, émanant d'experts des pays concernés, et à un rapport comparatif détaillé établi par le Professeur Keith Patchett, de l'Université de Cardiff, Royaume-Uni. Ce rapport met en lumière les aspects fondamentaux à prendre en compte pour élaborer ou réexaminer les réglementations concernant la rédaction des lois.

On trouvera également dans ce document cinq annexes : la liste des rapports nationaux et de leurs auteurs, un glossaire, des documents fournis par les pays concernant la procédure de rédaction des lois, la liste des critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision réglementaire et une liste de vérifications législatives.

Ce document SIGMA a pour but de donner une meilleure vision comparative de ces questions, non seulement dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi parmi les donateurs. Les informations figurant dans les descriptifs nationaux sont à jour en mai 1997. Pour en savoir plus sur les évolutions les plus récentes et sur les services de conseil de SIGMA dans ce domaine, vous pouvez contacter Anke Freibert à l'adresse indiquée ci-après.

La rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays d'Europe centrale et orientale est également disponible en anglais sous le titre *Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*. Si votre organisation souhaite traduire cette publication dans une autre langue — ce dont nous ne pourrions que nous féliciter — veuillez nous contacter.

Nous tenons également à vous signaler le Document SIGMA N° 15, qui porte sur un sujet connexe. Il est intitulé *Liste de critères de référence pour la rédaction des lois et la gestion réglementaire dans les pays d'Europe centrale et orientale* et a été également publié en anglais sous le titre *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*. Cette liste de critères de référence concerne tout un ensemble de questions relatives à l'élaboration des politiques, à la structure organisationnelle, au personnel, aux opérations mêmes de rédaction et à l'évaluation de l'impact des réglementations. Il s'agit d'un outil méthodologique pratique.

Les documents SIGMA sont disponibles sur le site Internet SIGMA : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

SIGMA-OCDE
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Tél. (33-1) 45.24.79.00 ou 45.24.13.94 ; Télécopie (33-1) 45.24.13.00
Courrier électronique : sigma.contact@oecd.org
[http ://www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| LE PROGRAMME SIGMA..... | 2 |
| AVANT-PROPOS..... | 3 |
| RÉSUMÉ..... | 9 |
| RAPPORT SUR LA RÉDACTION DES LOIS ET LA GESTION RÉGLEMENTAIRE..... | 11 |
| 1. Introduction..... | 11 |
| 1.1 Objectifs d'une bonne législation..... | 11 |
| 2. Contraintes sous-jacentes..... | 12 |
| 2.1 Les phases d'élaboration des politiques et de rédaction des lois..... | 12 |
| 2.2 Élaboration des politiques..... | 14 |
| 2.3 Possibilités autres que la législation..... | 15 |
| 2.4 Procédures de vérification..... | 17 |
| 2.5 Procédure de rédaction des lois..... | 18 |
| 2.6 Coordination de la préparation des lois..... | 18 |
| 2.7 Consultations non gouvernementales..... | 19 |
| 2.8 Initiatives législatives parlementaires..... | 21 |
| 2.9 Législation dérivée..... | 21 |
| 2.10 Accès à la législation..... | 22 |
| 3. Stratégies pour améliorer la rédaction des lois..... | 23 |
| 3.1 Mettre en place et faire respecter un cadre réglementaire pour la rédaction des lois..... | 23 |
| 3.1.1 Un programme législatif..... | 24 |
| 3.1.2 Calendrier législatif..... | 25 |
| 3.1.3 Directives réglementaires..... | 26 |
| 3.1.4. Listes de critères de référence..... | 27 |
| 3.1.5 Instances de coordination de l'action des différentes autorités..... | 28 |
| 3.1.6 Conseils d'experts pour améliorer la qualité du texte..... | 30 |
| 3.2 Améliorations du point de vue de l'élaboration des politiques..... | 30 |
| 3.2.1 Vérification du point de vue de la politique mise en oeuvre..... | 32 |
| 3.2.2 Etudes d'impact des réglementations..... | 32 |
| 3.2.3 Harmonisation du droit interne et du droit de l'UE..... | 35 |
| 3.3 Fixation et respect des normes de rédaction des lois..... | 36 |
| 3.3.1 Procédure de rédaction..... | 36 |
| 3.3.2. Personnel chargé de la rédaction..... | 43 |
| 3.3.3 Financement des activités de rédaction..... | 46 |
| 3.3.4 Formation des rédacteurs..... | 46 |
| 3.4. Utiliser davantage la consultation..... | 47 |
| 3.4.1 Consultations interministérielles..... | 47 |
| 3.4.2. Consultation des organismes non gouvernementaux..... | 48 |
| 3.5. Application de procédures et normes équivalentes aux initiatives parlementaires..... | 51 |
| 3.5.1. Projets de loi émanant du parlement..... | 52 |
| 3.5.2. Amendement des projets de loi d'initiative gouvernementale..... | 53 |
| 3.5.3. Vérifications parlementaires..... | 54 |
| 3.5.4. Ressources rédactionnelles..... | 56 |

| | |
|--|-----------|
| 3.6. Application de procédures et normes équivalentes pour l'élaboration des textes de législation dérivée | 57 |
| 3.6.1. Répartition des pouvoirs législatifs et réglementaires | 57 |
| 3.6.2. Rédaction des instruments de législation dérivée | 60 |
| 3.6.3. Consultations | 61 |
| 3.6.4. Examen par le parlement | 63 |
| 3.7 Rendre la législation plus accessible | 63 |
| 3.7.1. Publication de versions officielles des lois | 64 |
| 3.7.2. Les bases de données législatives | 65 |
| 3.7.3. Système d'enregistrement | 66 |
| 3.7.4. Présentation des textes publiés | 67 |
| RÉDACTION DES LOIS ET PROCESSUS RÉGLEMENTAIRE — RÉPUBLIQUE D'ALBANIE | 68 |
| 1. Introduction | 68 |
| 2. Système d'actes juridiques | 68 |
| 3. Cadre réglementaire | 69 |
| 4. Personnel de rédaction | 69 |
| 5. Procédures de rédaction et d'approbation | 70 |
| 5.1. Législation primaire | 70 |
| 5.2. Législation dérivée (actes du Conseil des ministres) | 72 |
| 6. Publication et diffusion des actes | 75 |
| 7. Actes du Président de la République et procédure d'approbation | 76 |
| 8. Procédure d'approbation des décrets | 76 |
| 9. Coûts | 76 |
| 10. Respect de la Constitution | 77 |
| 10.1. Respect de la législation et de la jurisprudence de l'Union européenne | 77 |
| 10.2. Respect des obligations internationales | 78 |
| 10.3. Respect des formalités juridiques | 78 |
| 11. Recours à l'informatique | 78 |
| 12. Publication des textes législatifs et réglementaires | 79 |
| RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — BULGARIE | 80 |
| 1. Introduction | 80 |
| 2. Cadre réglementaire | 81 |
| 3. Instruments réglementaires | 82 |
| 4. Personnel de rédaction | 83 |
| 5. Procédure de rédaction | 85 |
| 5.1. Législation primaire | 85 |
| 5.2. Législation dérivée | 92 |
| 6. Vérifications spécifiques des projets | 96 |
| 6.1. Respect de la Constitution | 96 |
| 6.2. Respect du système juridique existant | 98 |
| 6.3. Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne | 98 |
| 6.4. Respect des obligations internationales | 102 |
| 6.5. Respect des formalités juridiques | 103 |
| 6.6. Respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information | 103 |
| 6.7. Respect des normes environnementales | 104 |
| 6.8. Respect des normes de qualité textuelle | 104 |
| 6.9. Coûts | 105 |
| 6.10. Efficacité | 105 |

| | |
|---|------------|
| 6.11. Caractère pratique | 105 |
| 6.12. Évaluation de la mise en application..... | 105 |
| 6.13. Contrôle de la consultation..... | 106 |
| 7. Instruments d'évaluation <i>a priori</i> | 106 |
| 8. Utilisation des technologies informatiques..... | 106 |
| 9. Publication des textes législatifs et réglementaires | 107 |
| 10. Observations complémentaires | 108 |
| RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — ESTONIE..... | 111 |
| 1. Introduction..... | 111 |
| 2. Cadre réglementaire | 112 |
| 3. Instruments réglementaires | 114 |
| 4. Personnel de rédaction | 116 |
| 5. Procédures de rédaction | 117 |
| 5.1. Législation primaire | 117 |
| 5.2. Législation dérivée | 126 |
| 6. Vérifications spécifiques des projets | 129 |
| 6.1. Respect de la Constitution..... | 129 |
| 6.2. Respect du système juridique en vigueur..... | 131 |
| 6.3. Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne | 131 |
| 6.4. Respect des obligations internationales | 132 |
| 6.5. Respect des formalités juridiques | 132 |
| 6.6. Respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information | 132 |
| 6.7. Respect des normes environnementales..... | 132 |
| 6.8. Respect des normes de qualité textuelle | 132 |
| 6.9. Coûts..... | 133 |
| 6.10. Efficacité | 134 |
| 6.11. Caractère pratique | 134 |
| 6.12. Evaluation de la mise en oeuvre..... | 134 |
| 6.13. Contrôle de la consultation..... | 134 |
| 7. Instruments d'évaluation <i>a priori</i> | 134 |
| 8. Utilisation des technologies informatiques..... | 135 |
| 9. Publication des textes législatifs et réglementaires | 135 |
| RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — LITUANIE..... | 138 |
| 1. Introduction..... | 138 |
| 2. Cadre réglementaire | 138 |
| 3. Instruments réglementaires | 139 |
| 4. Personnel de rédaction | 141 |
| 5. Procédure de rédaction..... | 143 |
| 5.1. Législation primaire | 143 |
| 5.2. Législation dérivée | 151 |
| 6. Vérifications spécifiques des projets et instruments d'évaluation <i>a priori</i> | 153 |
| 7. Utilisation des technologies informatiques..... | 154 |
| 8. Publication des textes législatifs et réglementaires(registre des actes juridiques et Journal officiel) | 155 |
| ANNEXE 1. LITUANIE : SÉMINAIRES ET STAGES AUXQUELS ONT PARTICIPÉ LES RÉDACTEURS DES PROJETS DE TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES..... | 157 |

| | |
|--|-----|
| RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — RÉPUBLIQUE SLOVAQUE | 159 |
| 1. Introduction | 159 |
| 2. Cadre réglementaire | 160 |
| 3. Instruments réglementaires | 161 |
| 3.1. Textes de législation primaire | 161 |
| 3.2. Législation dérivée | 162 |
| 3.3. Instruments non normatifs | 163 |
| 4. Personnel de rédaction | 164 |
| 5. Procédure de rédaction | 165 |
| 5.1. Législation primaire | 165 |
| 5.2. Législation dérivée | 169 |
| 6. Vérifications spécifiques des projets | 171 |
| 6.1. Respect de la Constitution | 171 |
| 6.2. Respect du système juridique existant | 172 |
| 6.3. Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne et 6.4. Respect des obligations internationales | 172 |
| 6.5. Respect des formalités juridiques | 174 |
| 6.6. Respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information | 174 |
| 6.7. Respect des normes environnementales | 174 |
| 6.8. Respect des normes de qualité textuelle | 175 |
| 6.9. Coûts | 175 |
| 6.10. Efficacité et 6.11. Caractère pratique | 175 |
| 6.12. Évaluation de la mise en application et 6.13. Contrôle de la consultation | 176 |
| 7. Instruments d'évaluation <i>a priori</i> | 176 |
| 8. Utilisation des technologies informatiques | 176 |
| 9. Publication des textes législatifs et réglementaires | 177 |
| RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — SLOVÉNIE | 179 |
| 1. Introduction | 179 |
| 2. Instruments réglementaires | 180 |
| 3. Personnel de rédaction | 182 |
| 4. Procédure de rédaction | 184 |
| 4.1. Législation dérivée | 193 |
| 5. Vérifications spécifiques des projets | 198 |
| 6. Instruments d'évaluation <i>a priori</i> | 202 |
| 7. Utilisation des technologies informatiques | 202 |
| 8. Publication des textes législatifs et réglementaires | 203 |

| | |
|---|-----|
| ANNEXE 1. LISTE DE LOIS DE LA SLOVÉNIE..... | 205 |
| ANNEXE 2. LISTE DE RÈGLEMENTS INTÉRIEURS DE LA SLOVÉNIE..... | 206 |
| ANNEXE 3. LISTE DE DÉCRETS DE LA SLOVÉNIE..... | 207 |
| ANNEXE 4. RAPPORT DE LA SLOVÉNIE : INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES..... | 208 |
| APPENDICE 1. RAPPORTS NATIONAUX ET LEURS AUTEURS | 212 |
| APPENDICE 2. GLOSSAIRE | 213 |
| APPENDICE 3. DOCUMENTS NATIONAUX RELATIFS À LA RÉDACTION DES LOIS ET RÈGLEMENTS..... | 215 |
| APPENDICE 4. LISTE DES CRITÈRES DE RÉFÉRENCE DE L'OCDE POUR LA PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION..... | 217 |
| APPENDICE 5. VÉRIFICATIONS LÉGISLATIVES | 219 |

RÉSUMÉ

Cette publication SIGMA se compose d'un rapport général, de six rapports nationaux et de plusieurs annexes et appendices qui contiennent notamment les réglementations applicables et la liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision réglementaire.

Le rapport général sur la rédaction des lois et la gestion réglementaire est conçu comme un instrument pratique pour les responsables de l'élaboration des politiques et les rédacteurs des lois. Il souligne les actions essentielles à mener pour améliorer la rédaction des lois en mettant en place et en faisant respecter un cadre institutionnel adéquat, en élaborant mieux les politiques, en fixant et en appliquant rigoureusement des normes de rédaction des lois, en recourant davantage à la consultation et en facilitant l'accès à la législation. Ce rapport explique en outre comment appliquer les procédures et les normes aux textes législatifs d'initiative parlementaire et à la législation dérivée, tout en examinant la question de la formation des rédacteurs des lois.

Les rapports nationaux rendent compte dans le détail des réglementations et pratiques en matière de rédaction des lois en Albanie, en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie, en Slovaquie et en Slovénie.

Les programmes de réforme réglementaire représentent, dans toute démocratie, une vaste entreprise qui comporte de très nombreuses embûches. Il s'agit d'un défi encore plus grand pour les pays d'Europe centrale et orientale. Ces pays doivent se doter de cadres réglementaires répondant à des conditions économiques et politiques radicalement différentes de celles qui prévalaient il y a seulement quelques années. Ils doivent en particulier aligner leurs pratiques réglementaires sur celles de l'Union européenne, ce qui exige de nouvelles institutions ainsi que de nouveaux dispositifs de contrôle et de surveillance.

Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, l'élaboration des lois incombe généralement à un fonctionnaire ou à un groupe de travail (composé essentiellement de fonctionnaires, notamment d'agents ayant une qualification juridique) du ministère compétent. Parfois, cette fonction peut être confiée à des juristes n'appartenant pas à la fonction publique. Mais, dans les deux cas, on observe une tendance à s'attacher surtout à la production d'un projet de loi, sans avoir suffisamment pris en compte au préalable les orientations politiques que le texte doit refléter. Cela peut aboutir, par exemple, à un projet de loi traduisant les options d'un juriste spécialiste (n'appartenant pas toujours à la fonction publique), qui sont fonction de ses connaissances ou de son expérience, au lieu d'être le résultat d'une étude approfondie du véritable problème et de l'impact des divers choix possibles compte tenu des exigences et circonstances locales.

Les pays Membres de l'OCDE ont mis en place des dispositifs plus ou moins élaborés pour évaluer l'impact des réglementations et contrôler la qualité des textes législatifs. Ces diverses vérifications peuvent être classées en deux grandes catégories : celles qui doivent être effectuées à plusieurs reprises durant l'ensemble du processus — lorsqu'on examine les options, lorsqu'on développe l'option jugée préférable et lorsqu'on élabore l'instrument juridique — et celles qui ont pour but de garantir la qualité juridique et technique de l'instrument juridique qui donne effet à cette option. Ces vérifications sont détaillées à l'appendice 5.

Vérfications du point de vue de la politique à mettre en oeuvre

Vérfications réglementaires générales ; vérifications concernant les exigences administratives ; vérifications relatives à l'impact de la réglementation, par exemple coûts budgétaires, économiques et sociaux, incidence sur l'environnement ; vérifications sur le plan de l'efficacité ; vérification de l'applicabilité ; vérification de la mise en oeuvre.

Vérfications rédactionnelles

Vérfications relatives à la conformité à la constitution et aux autres lois ; vérifications du point de vue de l'harmonisation par rapport au droit de l'UE ; vérifications ayant trait à la conformité aux traités internationaux ; vérification de la mise en oeuvre ; vérifications quant aux pouvoirs réglementaires ; vérifications de la forme juridique, de la clarté et de la compréhension.

On se préoccupe aujourd'hui beaucoup de la qualité et de l'impact de la législation. Les pays Membres de l'OCDE ont mené un effort collectif pour améliorer la qualité de leur législation. Des normes précises (mentionnées dans le rapport) ont été recensées pour l'ensemble du système réglementaire et pour les divers instruments. Ces normes, de même que la liste de critères de référence de l'OCDE (voir l'appendice 4) sont aussi valables pour l'élaboration et la rédaction des lois dans les pays d'Europe centrale et orientale.

RAPPORT SUR LA RÉDACTION DES LOIS ET LA GESTION RÉGLEMENTAIRE¹

1. Introduction

La nature même de la législation évolue profondément dans de nombreux pays. Cela tient, entre autres, à un changement d'attitude à l'égard du rôle de l'État dans les économies libérales et, surtout en Europe, à l'importance et l'influence croissantes du droit de l'Union européenne. On se préoccupe aujourd'hui davantage de la qualité et de l'impact de la législation. Sa préparation et son adoption font l'objet d'un examen minutieux. On se rend compte de plus en plus que le contenu aussi bien que les méthodes d'élaboration des lois doivent mieux répondre au contexte dans lequel s'inscrivent ces lois. C'est pourquoi on a adopté ou préconisé dans un nombre croissant de pays des méthodes d'élaboration des lois plus satisfaisantes et plus systématiques.

1.1 Objectifs d'une bonne législation

Un effort collectif s'est instauré dans les pays Membres de l'OCDE pour améliorer la qualité de la législation. On a défini des normes précises jugées souhaitables tant pour l'ensemble du système réglementaire que pour les divers instruments². Ces normes peuvent être résumées comme suit :

-
1. Voir glossaire, Appendice 2.
 2. Voir *Améliorer la qualité des lois et règlements : techniques économiques, législatives et de gestion*, OCDE/GD(94)59, SIGMA, 1994.

NORMES DE L'OCDE POUR UNE RÉGLEMENTATION DE QUALITÉ

Normes systémiques :

- Cohérence, harmonie et équilibre entre les politiques concurrentes ;
- Stabilité et prévisibilité des exigences réglementaires ;
- Facilité de gestion et de contrôle, sensibilité à l'orientation politique ;
- Transparence et réceptivité au niveau des acteurs politiques et du public ;
- Mise en oeuvre cohérente, équitable et assortie de garanties juridiques ;
- Possibilité de s'adapter à un nouveau contexte.

Normes pour les instruments réglementaires :

- *normes pour l'usager* : clarté, simplicité, et accessibilité pour les administrés ;
- *normes de conception* : adaptabilité et cohérence avec les autres réglementations et avec les normes internationales ;
- *normes juridiques* : structure, logique, rédaction et terminologie claires, pouvoirs d'action dénués de toute ambiguïté ;
- *normes d'efficacité* : applicabilité à des problèmes clairement définis et à des situations réalistes ;
- *normes économiques et analytiques* : rapport coûts-avantages et coût-efficacité ; mesure de l'impact sur les entreprises, la compétitivité et les échanges ;
- *normes de mise en oeuvre* : faisabilité et facilité d'exécution, acceptation par le public et disponibilité des ressources nécessaires.

Ces normes sont tout aussi valables pour les systèmes juridiques des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et elles ont influé sur le questionnaire à partir duquel les rapports nationaux ont été établis. Ces rapports montrent clairement que les PECO souhaitent adopter ce type de normes et que plusieurs d'entre eux prennent ou envisagent à cet effet des mesures vigoureuses. Or, de nombreuses contraintes sous-jacentes entravent cette action.

2. Contraintes sous-jacentes

2.1 Les phases d'élaboration des politiques et de rédaction des lois

En principe, la meilleure façon de préparer un texte législatif consiste à procéder en deux phases : *l'élaboration des politiques* et la formulation du texte ("*rédaction des lois*") pour concrétiser la politique choisie.

Pour la phase initiale, certaines décisions clés sont nécessaires, notamment sur les points suivants :

- Quelle est la nature précise du problème et quels sont les objectifs à s'assigner pour le résoudre ?
- Quelles sont les options envisageables pour donner effet à la politique souhaitée et quelle est l'option jugée la meilleure ?
- Doit-on réaliser cette option au moyen d'une loi ou par d'autres moyens ?

- Quelles sont les autorités ou les organismes qui doivent être chargés de la mise en oeuvre de la loi ?
- Quelle doit être l'approche adoptée dans la loi et quels sont les mécanismes fondamentaux, juridiques et administratifs, nécessaires pour concrétiser cette approche ?

Ces décisions sont indispensables pour jeter les bases d'un travail efficace sur le texte de loi. Il appartient aux *responsables de l'élaboration des politiques* (généralement de hauts fonctionnaires du ministère compétent) de fournir ces réponses, car ils sont en mesure d'apporter l'expertise, notamment juridique, dans le domaine concerné, ou de s'appuyer sur une telle expertise. Il incombe au ministre et, en définitive, au Conseil des ministres, de déterminer les objectifs politiques et de prendre la décision finale d'approbation ou de non-approbation des réponses émanant des responsables de l'élaboration des politiques. Le système en place doit faire en sorte que cette approbation politique soit recherchée et donnée chaque fois qu'on a affaire à une décision importante.

Au stade de la rédaction des lois, ces décisions clés doivent être formulées en un texte de loi. Des compétences juridiques spécialisées sont nécessaires pour transposer les impératifs politiques et administratifs en réglementations réalisables, efficaces et claires utilisant les notions et la terminologie juridiques appropriées et respectant les conventions de rédaction sur le plan de la structure, de la forme et du style des lois. Cette tâche incombe aux *rédacteurs des lois*, qui sont généralement des fonctionnaires ayant reçu une formation juridique.

Dans la tradition anglo-saxonne, la rédaction des lois est dissociée de l'élaboration des politiques, du moins en ce qui concerne les projets de loi émanant du gouvernement. Un corps de juristes gouvernementaux est chargé de rédiger le texte de loi de façon à donner effet aux instructions détaillées des responsables de l'élaboration des politiques du ministère compétent. Le texte de loi est établi par ces rédacteurs spécialisés, mais, dans le cadre d'un processus de concertation, les responsables de l'élaboration des politiques continuent d'apporter leur contribution pour les questions de fond par le biais d'avis précis sur la politique à suivre et sur les points de droit.

En Europe continentale, la rédaction des lois est généralement le fait d'administrateurs des ministères compétents qui, très souvent, sont également responsables de l'élaboration des politiques dans le domaine concerné ; c'est généralement le même administrateur ou la même équipe d'administrateurs qui assume les fonctions d'élaboration des politiques et les fonctions de rédaction, en concertation avec les autres ministères concernés. Un élément facilite cette pratique : la qualification juridique de la plupart des administrateurs. Certains d'entre eux acquièrent une expertise spéciale de la rédaction des lois par leur expérience et par une formation. Faire appel à un rédacteur expérimenté offre un avantage : au stade de la rédaction, il est souvent capable de déceler les subtilités qui relèvent de l'élaboration des politiques, ce qui permettra d'obtenir dans la formulation normative du texte de loi une plus grande sécurité et une plus grande possibilité de réalisation.

Dans la plupart des PECO, la rédaction des lois est généralement confiée à un administrateur ou à un groupe de travail (constitué essentiellement d'administrateurs dont certains sont de formation juridique) du ministère compétent. Parfois, des juristes n'appartenant pas à la fonction publique peuvent être mandatés pour remplir cette fonction. Mais, dans les deux cas, on observe une tendance à privilégier la rédaction proprement dite sans prêter préalablement une attention suffisante à la politique que le texte de loi doit concrétiser. Une telle démarche peut aboutir à un projet de texte qui, par exemple, va refléter les choix d'un juriste spécialiste (n'appartenant pas, parfois, à la fonction publique), lesquels sont fonction de ses propres connaissances ou de sa propre expérience et ne résultent pas d'une évaluation approfondie du véritable problème et des besoins et circonstances spécifiques au niveau local.

Trop souvent, ce type de démarche débouche sur un projet de texte s'inspirant beaucoup des précédents législatifs, y compris ceux d'autres pays, sans qu'on n'ait guère examiné s'il était bien adapté à la situation locale. C'est seulement lorsque la rédaction du projet de loi est achevée (ou, ce qui est plus grave, lorsque le projet de loi a été adopté) que ces lacunes sur le plan de la politique à mettre en oeuvre deviennent patentes. Outre une perte de temps pour les groupes de travail et le parlement, qui peuvent avoir à tout recommencer, cela retarde la mise en place des réformes juridiques nécessaires tout en risquant de nuire également à la confiance de tous ceux que le texte concerne.

2.2 *Élaboration des politiques*

Les pays Membres de l'OCDE considèrent que la qualité de leur législation peut être grandement améliorée si certaines questions sont prises en compte au stade de l'élaboration des politiques. Le Conseil de l'OCDE a recommandé que les questions suivantes soient systématiquement examinées lors de toute action réglementaire.

| LISTE DES CRITÈRES DE RÉFÉRENCE DE L'OCDE POUR LA PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION³ |
|---|
| (Recommandation du Conseil de l'OCDE du 9 mars 1995) |
| 1. Le problème est-il correctement défini ? |
| 2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ? |
| 3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ? |
| 4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ? |
| 5. Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ? |
| 6. Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ? |
| 7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ? |
| 8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ? |
| 9. Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leurs vues ? |
| 10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ? |

On peut voir facilement que, pour la plupart, ces questions sont des questions fondamentales du point de vue de l'élaboration des politiques, qui doivent être résolues avant la préparation de toute législation. Il faudra parfois se poser ces questions pour chacune des options envisageables, afin de retenir celle jugée la plus souhaitable. Seule la question 8 peut être totalement reportée au stade de la rédaction, bien qu'il faille parfois réexaminer à ce stade une question qui l'a déjà été au stade de l'élaboration des politiques, à mesure qu'un dispositif plus détaillé et plus fin prend forme lors de la rédaction. Les rédacteurs des lois ont besoin des réponses à toutes ces questions. En effet, si ces réponses n'ont pas été fournies au stade de l'élaboration des politiques, ils devront les obtenir ou bien les fournir eux-mêmes au stade de la rédaction. Meilleure sera la qualité des réponses, meilleure sera celle de la planification et de la rédaction de la législation. Pour certaines des questions, les réponses seront vraisemblablement de meilleure qualité si on

3. Voir la liste complète des critères de référence à l'Appendice 4.

les obtient en faisant bon usage de techniques comme l'étude d'impact des réglementations, tout en procédant à des consultations avec des organismes non gouvernementaux.

Dans plusieurs PECO, tout projet de loi doit être accompagné d'un exposé des motifs faisant état des principales considérations qui ont présidé au projet de loi. Mais les procédures d'élaboration des politiques, notamment au moyen d'une évaluation et d'un chiffrage en bonne et due forme des différentes options, sont souvent squelettiques et improductives.

2.3 Possibilités autres que la législation

La tradition juridique est telle dans un grand nombre de PECO qu'on peut avoir tendance à privilégier la législation (loi ou règlement) pour régler les problèmes sociaux, économiques et administratifs. C'est la démarche classique autoritaire. Dans un grand nombre de pays Membres de l'OCDE, on s'efforce de maîtriser l'inflation réglementaire en utilisant plus largement d'autres instruments. Il peut s'agir des directives administratives de divers types, prenant souvent la forme de circulaires, c'est-à-dire d'instruments qui n'ont pas un caractère normatif et ne sont donc pas directement exécutoires en justice, mais dont l'application est assurée par d'autres moyens, par exemple l'action d'administrateurs ou de fonctionnaires de rang supérieur. Ces types de documents peuvent être les suivants :

| DIRECTIVES ADMINISTRATIVES ⁴ |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• <i>Les règles de procédure</i> déterminent les étapes à suivre par l'administrateur en liaison avec un processus administratif précis.• Les <i>instructions</i> indiquent par qui et comment certains pouvoirs doivent être exercés, généralement pour assurer une prise de décision cohérente et faire en sorte que les décisions soient prises à un niveau administratif précis sans qu'il soit besoin d'avoir recours à un niveau hiérarchique plus élevé.• Les <i>directives interprétatives</i> indiquent aux personnes concernées comment il devrait être fait usage de certaines prérogatives ou de certains pouvoirs d'appréciation et précisent, en particulier, les éléments qui seront pris en compte et les critères qui seront appliqués.• Les <i>règles prescriptives</i> décrivent le comportement que les personnes concernées devraient adopter pour se conformer aux obligations résultant de la loi.• Les <i>recommandations</i> préconisent les actes ou les comportements souhaitables pour atteindre des objectifs précis.• Les <i>codes de conduite</i> énoncent des principes ou des normes générales de conduite à respecter dans certaines situations.• Les <i>règles pratiques</i> décrivent les pratiques à suivre pour donner effet aux prescriptions légales.• Les <i>codes volontaires</i> contiennent des règles d'autodiscipline adoptés par des organismes du secteur privé sur proposition des pouvoirs publics ou à leur instigation. |

4. Adapté de la classification utilisée par R. Baldwin, *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford (1995), p. 81-85.

D'autres moyens peuvent être utilisés pour influencer sur les comportements : les contrats, les accords volontaires, l'autoréglementation, les incitations économiques et une plus large diffusion de l'information. Le gouvernement s'appuie alors sur des pouvoirs autres que son pouvoir d'initiative législative. L'économie de marché suppose un cadre réglementaire permettant aux pouvoirs publics de réagir de façon souple et diversifiée à de nouvelles situations. La législation risque de ne pas être suffisante pour répondre à cet impératif. Dans un grand nombre de pays Membres de l'OCDE, on utilise de plus en plus dans la planification des dispositifs législatifs de cette panoplie d'instruments. Grâce à cet éventail de mécanismes utilisables, il est possible de moduler la démarche à adopter, souvent en combinant plusieurs démarches, en fonction des pouvoirs qui auront été nécessairement conférés par la législation.

| PANOPLIE D'INSTRUMENTS DES POUVOIRS PUBLICS | |
|---|---|
| 1. Information — Le pouvoir de l'influence | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Conseil • Orientation • Instructions • Données et informations • Menace et persuasion • Accords | <i>au moyen de :</i> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Large diffusion • Diffusion sélective • Publication et publicité • Ciblage des opérateurs importants • Réponse aux demandes |
| 2. Mesures économiques — Le pouvoir financier | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Négociations • Incitations • Avantages négociés | <i>au moyen de :</i> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Marchés publics • Mesures fiscales • Dons, prêts et subventions |
| 3. Action administrative — Le pouvoir des ressources gouvernementales | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Fourniture d'un service spécialisé • Utilisation d'un personnel qualifié • Administration au moyen d'un organisme public existant • Contrôle et inspection • Surveillance et intervention correctrice | |
| 4. Inaction — Le pouvoir de la non-intervention | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Libre jeu des forces du marché • Libre jeu des contrôles sociaux • Autoréglementation | |

Certains de ces mécanismes existent déjà dans les PECO, mais on préfère souvent, légitimement, recourir à la législation. Dans de nombreux pays Membres de l'OCDE, par exemple, ce sont des manuels ou guides gouvernementaux qui définissent le style, la forme, la structure et la terminologie des instruments législatifs ; ce n'est pas la loi. Or, dans de nombreux cas, c'est la loi qui a été utilisée dans les PECO, au prix d'une certaine perte de souplesse ; de plus, il est improbable que cette législation puisse être valablement invoquée en justice. On pense qu'un instrument fait davantage autorité s'il fait l'objet d'une loi ; en effet, il résulte alors d'une procédure contraignante pour le gouvernement et le parlement (qui préparent l'un comme l'autre les lois), il se substitue définitivement aux prescriptions ou pratiques

antérieures et les critères qu'il énonce ont plus de poids lorsqu'il s'agit de bloquer l'examen d'un texte au cours de la procédure législative.

On voit donc bien que les pratiques des pays de l'OCDE peuvent ne pas toujours convenir aux PECO, en particulier pendant la transition.

2.4 Procédures de vérification

Dans les pays Membres de l'OCDE, le cadre réglementaire comporte généralement un dispositif de vérification qui intervient à un moment ou à un autre lors du processus de préparation des lois. Les vérifications peuvent être classées en deux grandes catégories : celles à effectuer lorsqu'on examine les options de fond et lorsqu'on met au point l'option jugée préférable, et celles à appliquer aux projets de loi qui donnent effet à cette option. Le tableau suivant résume ces vérifications⁵ :

| |
|--|
| A. Vérifications concernant les options de fond |
| <ol style="list-style-type: none">1. Vérification réglementaire générale2. Vérification des exigences administratives3. Vérification du coût et de l'impact économique4. Vérification de l'efficacité5. Vérification de la possibilité de réalisation6. Vérification de la mise en oeuvre |
| B. Vérification des projets de loi |
| <ol style="list-style-type: none">1. Vérification de la conformité à la constitution et aux lois2. Vérification du point de vue de l'harmonisation avec le droit de l'UE3. Vérification de la conformité aux traités internationaux4. Vérification de la mise en oeuvre5. Vérification du point de vue des autorités responsables en matière de législation dérivée6. Vérification de la forme, de la clarté et de la facilité de compréhension |

Les PECO reconnaissent de plus en plus que des procédures doivent être instaurées pour permettre des vérifications de ce type et ils prennent des mesures à cet effet. Certaines procédures sont déjà en place, mais elles ont souvent un caractère informel et peu systématique ; en outre, les pratiques des ministères sont souvent peu normalisées. Il y a à cela plusieurs raisons :

- les pratiques antérieures comportaient peu de vérifications, de sorte que le gouvernement et le parlement ne sont pas suffisamment sensibilisés au rôle et à l'importance des vérifications ;
- il n'y a pas suffisamment d'agents possédant l'expertise et l'expérience nécessaires à l'utilisation des procédures de vérification ;
- il n'y a pas de dispositif de formation aux nouvelles techniques de vérification ;
- il n'y a pas non plus d'instructions normalisées quant à la nature des vérifications et à leur application (quand, comment et dans quel cas doivent-elles être effectuées ?) ;

5. L'Appendice 5 énumère les points précis à vérifier pour chacune des rubriques.

- on ne dispose pas des données quantitatives nécessaires, surtout en ce qui concerne les vérifications à effectuer au moyen d'études d'impact des réglementations ;
- souvent, il n'existe pas d'autorité gouvernementale centrale pour établir, contrôler, mettre en oeuvre et coordonner les procédures.

2.5 Procédure de rédaction des lois

La rédaction juridique proprement dite (c'est-à-dire la préparation du texte législatif, qui transpose une politique en règles normatives opposables) suppose plus d'expertise qu'on ne l'admet généralement. Ce travail n'est pas à la portée de tout juriste, l'expertise indispensable ne s'acquérant pas durant la formation juridique ni au cours de la pratique juridique ordinaire. La rédaction des lois est une activité juridique spécialisée (pour laquelle certains juristes sont plus doués que d'autres) exigeant des compétences spéciales et une expérience appropriée. Il est souhaitable également que ceux qui doivent procéder à la vérification des textes législatifs, pour le gouvernement ou pour le parlement, soient parfaitement au fait de cette activité.

Les lois peuvent être rédigées par les fonctionnaires d'un ministère (ou du parlement) dont l'activité principale est de nature juridique. Une autre solution, bien plus rarement adoptée en Europe continentale, consiste à mettre en place un organisme central auquel les différents ministères peuvent recourir. Quoi qu'il en soit, une rédaction de qualité exige des fonctionnaires qualifiés et expérimentés.

La plupart des PECO signalent des insuffisances dans ce domaine. Beaucoup de grands ministères et la fonction publique dans son ensemble n'ont pas assez de fonctionnaires dotés de ces qualifications. La situation peut être similaire pour le parlement. Il existe rarement une formation structurée bien qu'elle soit extrêmement précieuse pour les nouveaux rédacteurs et les rédacteurs confirmés. C'est donc par la pratique qu'on acquiert les compétences requises et les résultats sont plus ou moins satisfaisants selon qu'une supervision est ou non exercée et selon la qualité de cette supervision. Une bonne expérience est sans doute la meilleure façon d'apprendre, mais une expérience reposant sur de mauvaises pratiques ou une connaissance superficielle de la méthodologie législative ne fera que perpétuer les lacunes.

Si l'on dispose de fonctionnaires experts en rédaction des lois, les chances seront plus grandes que tous les participants à la rédaction des lois adoptent des normes et des pratiques uniformes ainsi qu'une phraséologie cohérente. Le recours à des consultants externes pour la rédaction des lois, comme on l'observe dans un grand nombre de PECO, a soulevé des problèmes à cause de la compétence relative de ces consultants dans ce domaine. On peut promouvoir dans une certaine mesure cette cohérence grâce à des directives officielles et des guides pratiques, qui seront diffusés à tous les rédacteurs. Plusieurs PECO prennent des mesures en ce sens.

2.6 Coordination de la préparation des lois

La transition est une période d'intense activité législative dans les PECO, qui doivent notamment restaurer l'État de droit, réformer les institutions politiques et la fonction publique et jeter les bases d'une économie de marché. En voulant démontrer que les changements et l'élimination des obstacles hérités du passé se feront très rapidement, on s'est peut-être prononcé trop hâtivement sur les réformes les plus adéquates à court et moyen terme. Des incohérences graves se sont produites, par exemple lorsqu'une loi a créé de nouvelles fonctions gouvernementales alors même qu'on s'était fixé pour objectif la réduction du coût et des effectifs de la fonction publique. Il a fallu inévitablement modifier très sensiblement des lois qui venaient d'être adoptées, parfois au cours d'une même session parlementaire. Dans certains cas, il faut y

voir la conséquence de nouvelles orientations politiques ou d'une nouvelle vision de l'intérêt public, mais c'est parfois l'impossibilité de mettre en pratique une loi, son inefficacité ou le coût de sa mise en oeuvre qui ont imposé ces modifications.

Bien entendu, les systèmes d'élaboration des lois doivent comporter une procédure d'urgence en cas d'événements imprévus. Mais cette procédure ne doit constituer qu'une exception. En temps normal, la loi doit résulter d'un processus planifié et coordonné, spécialement conçu de manière à ménager suffisamment de temps pour la préparation, les consultations au sein du gouvernement et les consultations extérieures, et également pour l'examen par le parlement. Si l'on veut en particulier optimiser l'utilisation des ressources et le travail des ministères, il faut que les projets de loi soient introduits et traités dans le cadre d'un programme de travail planifié de l'ensemble du gouvernement.

Un grand nombre de PECO sont conscients qu'il faut prendre en compte ces éléments et les règles de procédure établies par le gouvernement et le parlement commencent à répondre aux exigences d'un cadre réglementaire plus structuré. Ces exigences ont trait à des aspects essentiels, notamment les priorités à établir entre les projets de loi potentiels, l'articulation des projets de loi en un programme législatif gouvernemental, le calendrier à fixer pour la préparation des lois, la coordination du traitement des projets de loi au niveau du gouvernement pour pouvoir respecter le calendrier du parlement et les initiatives à prendre pour justifier les projets de loi auprès du gouvernement et du parlement.

2.7 Consultations non gouvernementales

Les consultations interministérielles sur les projets de loi se pratiquent depuis longtemps dans les pays Membres de l'OCDE, alors que les consultations d'organismes non gouvernementaux n'ont pas eu dans le passé un caractère aussi régulier. On assiste sur ce point à un véritable tournant. Si l'on consulte de plus en plus les organismes non gouvernementaux, c'est parce qu'on reconnaît que ces consultations ont une valeur démocratique intrinsèque. De toute façon, la demande de la population est de plus en plus forte à mesure que s'accroît le degré de politisation. Cela a pour effet, non seulement d'augmenter les chances d'acceptation des projets de loi par le public, mais aussi de contribuer à l'amélioration de la qualité des projets de loi. Ces consultations peuvent à la fois faciliter les études d'impact des réglementations et étayer d'autres vérifications. Les avantages principaux de ces consultations sont résumés dans le tableau suivant :

| |
|---|
| <p>A. Consultation et étude d'impact des réglementations</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peut élargir la gamme des options de politique législative ; 2. Peut faciliter la collecte de certains types de données nécessaires pour l'étude d'impact des réglementations ; 3. Peut être utilisée pour vérifier les résultats des études d'impact ; 4. Peut rendre plus transparentes, pour les catégories concernées, la procédure d'élaboration des lois et les motivations des choix opérés. |
| <p>B. Consultation et autres vérifications</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Peut permettre de mieux comprendre les activités à réglementer et les problèmes à résoudre ; 2. Peut se traduire par des choix plus avisés quant aux mécanismes appropriés pour donner effet à la politique adoptée ; 3. Peut déboucher sur des solutions juridiques davantage susceptibles de favoriser le respect des lois ; 4. Peut aboutir à une amélioration des textes juridiques et expliciter ainsi plus clairement les prescriptions réglementaires ; 5. Peut permettre au gouvernement de mieux répondre aux besoins et aux intérêts des personnes concernées. |

Ces éléments montrent que, dans la plupart des cas, la consultation aura toute chance d'avoir un impact maximal et si elle intervient à un moment où l'élaboration des politiques est encore en cours (même si, pour les questions complexes en particulier, il peut être utile ou nécessaire de recourir également à la consultation à des stades ultérieurs). Lorsqu'un texte législatif se trouve à un stade de préparation avancé, il est souvent trop tard pour examiner les options sur lesquelles il se fonde. Toutefois, un projet de loi peut être en lui-même un instrument précieux de consultation, puisqu'il définit de façon précise les obligations des personnes concernées. Il est souvent bien plus difficile de procéder à des améliorations fondamentales lorsqu'un projet en est arrivé à un stade avancé.

Dans les PECO, la consultation des autres ministères, généralement ceux qui sont directement concernés par l'objet même de la loi ou certains de ses éléments, est aujourd'hui largement pratiquée. La consultation des groupes d'intérêt non gouvernementaux est bien moins courante. De même, il semble qu'on utilise très peu à ce jour la consultation, par exemple, d'un groupe consultatif ad hoc ou d'un groupe représentatif des catégories les plus concernées. Or, ce type de consultation permet d'obtenir l'avis éclairé de personnes extérieures (qui pourront ne pas être les mêmes au fur et à mesure de l'avancement du projet ou n'intervenir qu'à certains stades), tout en laissant la responsabilité de la prise de décision à un groupe de travail restreint et plus homogène.

Plutôt que d'utiliser la consultation pour recueillir l'avis de personnes extérieures ou pour connaître leur expérience, on s'efforce généralement aujourd'hui de faire intervenir dans l'élaboration des lois les personnes jugées utiles en les intégrant aux groupes de travail chargés du projet. L'inconvénient est qu'on risque ainsi de créer une instance de trop grande dimension pour l'élaboration des politiques et pour la rédaction des lois, de compliquer la prise de décision et de multiplier les possibilités de compromis qui ne seront pas satisfaisants.

2.8 *Initiatives législatives parlementaires*

Bien que la plupart des lois résultent d'une initiative gouvernementale, les parlements des PECO usent régulièrement de leur pouvoir constitutionnel d'initiative législative et d'amendement des projets de loi gouvernementaux. Ces initiatives parlementaires peuvent émaner de commissions parlementaires ou de parlementaires agissant individuellement, pour leur propre compte ou pour le compte de groupes d'intérêt externes. En fait, quand les projets de loi gouvernementaux ne satisfont pas le parlement, celui-ci peut introduire une proposition de loi contenant les solutions qu'il entend apporter dans le domaine concerné.

Autrement dit, la préparation des lois est entre les mains de deux instances qui n'ont pas nécessairement la même vision du problème. La législation préparée par chacune de ces instances doit nécessairement être cohérente, respecter les mêmes normes de qualité et faire l'objet de vérifications analogues. Les parlements des PECO créent actuellement leurs procédures d'évaluation des projets de loi d'initiative gouvernementale afin de bien mettre l'accent sur les points qui les concernent. Mais il est moins clair que les procédures appliquées par le parlement pour ses propres initiatives législatives ou pour l'amendement de projets de loi émanant du gouvernement (auquel il incombera généralement de les appliquer) permettent à ce dernier d'évaluer correctement de son point de vue ces textes d'origine parlementaire. On notera en particulier que le parlement est souvent mal placé pour réaliser une étude d'impact, surtout en ce qui concerne les coûts budgétaires et les ressources administratives. Le temps dont dispose le gouvernement pour examiner ces textes n'est souvent pas suffisant pour qu'il puisse effectuer ces vérifications et soumettre au parlement une contre-argumentation détaillée.

Lorsque le parlement prend une initiative législative sur une question qui relève de la compétence d'un ministère, le gouvernement peut se trouver contraint de mettre en oeuvre une solution législative qui, à l'issue d'une analyse approfondie, se serait révélée impraticable ou inefficace. L'amélioration de la qualité de la législation d'initiative gouvernementale, notamment au niveau de l'élaboration des politiques, peut avoir pour effet de rendre moins nécessaires les initiatives législatives parlementaires. De fait, cet objectif pourrait inciter les gouvernements à se doter de meilleurs outils pour la préparation des lois.

On peut formuler des observations similaires pour les amendements importants aux projets de loi d'initiative gouvernementale qui sont imposés par le parlement. Le gouvernement a généralement la possibilité, en dernier ressort, de retirer son projet de loi s'il estime que les amendements sont irréalisables, mais cela ne fait pas avancer le processus de réforme juridique. Plus le gouvernement renforcera son expertise dans l'élaboration des politiques et la rédaction des lois (le parlement ne pourra vraisemblablement pas s'aligner), plus l'écart se creusera, du point de vue de la qualité des textes, entre la législation d'initiative gouvernementale et celle d'initiative parlementaire.

2.9 *Législation dérivée*

En général, le gouvernement et les ministères disposent dans les PECO de certains pouvoirs constitutionnels pour l'élaboration d'actes normatifs dérivés mettant en oeuvre la loi dans leur domaine de compétence. Dans certains pays, c'est la loi qui détermine pour la matière concernée les limites de l'exercice de ce pouvoir réglementaire. Mais, même dans ce cas, ce pouvoir est généralement formulé d'une façon large, en n'étant assorti que d'un petit nombre de restrictions précises. On ne dispose guère d'éléments quant aux principes à suivre pour déterminer ce qui relève de la loi et ce qui relève du règlement. De plus, il n'est généralement pas obligatoire du point de vue juridique de préciser à quelles fins, dans quelles circonstances ou dans quels cas un acte réglementaire peut être adopté, et ce n'est pas non plus la pratique dominante.

Lorsqu'ils examinent un projet de loi, les parlements ne se préoccupent guère de la nature du pouvoir réglementaire qu'acquiert le gouvernement, surtout sur le point de savoir si la compétence pour la matière doit être expressément exclue de ce pouvoir et conservée par le parlement. Par ailleurs, on ne se demande pas suffisamment à l'avance comment ce pouvoir pourra être effectivement utilisé.

On considère généralement qu'il incombe aux tribunaux de garantir le bon usage du pouvoir réglementaire par le gouvernement, en intervenant lorsqu'un acte de législation dérivée va au-delà de la simple application. Mais comme pour tout recours juridictionnel, l'action susceptible d'être intentée peut avoir un caractère limité, soit parce qu'elle est réservée à certaines catégories de personnes, soit parce que ceux qui auront qualité pour agir devront respecter certains délais ou n'auront pas les moyens financiers suffisants. Généralement, il n'existe pas de voie de recours spécifique devant une instance parlementaire en cas de contestation d'un acte de législation dérivée pour ces motifs ou d'autres motifs extrajuridiques. Les parlements n'examinent pas non plus régulièrement l'usage qui est fait du pouvoir réglementaire par le gouvernement, ni les actes réglementaires eux-mêmes. Les vérifications concernant la législation dérivée ont lieu au niveau du gouvernement.

Une telle situation pourrait engendrer un grave déficit démocratique si, comme certains ont pu le considérer dans le cas de plusieurs PECO, l'usage de la législation dérivée augmente considérablement par rapport à la loi pour donner effet aux directives de l'UE. Mais même en dehors de cette évolution, il faut bien reconnaître que plus les dispositions de la loi sont de large portée et ont un caractère général, plus les prérogatives réglementaires pourront être étendues. A mesure que l'expertise en matière de rédaction des lois se développe, on peut s'attendre, si l'expérience d'autres pays se confirme, que les gouvernements recherchent via les dispositions normatives un niveau de généralisation permettant de régler par la législation dérivée des questions relevant de la définition des politiques. Les parlements, s'ils ne se préoccupent pas de ces problèmes, notamment en précisant davantage les pouvoirs réglementaires, risquent de se trouver dans l'incapacité d'empêcher la perte de certaines de leurs prérogatives législatives.

Dans plusieurs PECO, on observe un autre problème qui tient au retard pris pour l'adoption de la législation dérivée. Dans un État moderne, la loi à elle seule est très souvent sans effet ; son application suppose des textes réglementaires comportant des mécanismes et des procédures administratives détaillés. A défaut de ces textes, la loi, bien qu'elle soit techniquement en vigueur, ne peut être mise en application. Idéalement, il faudrait préparer parallèlement la loi et la législation dérivée pour établir un nouveau dispositif législatif, mais souvent cela n'est pas possible dans la pratique. Rares sont les pays où l'on peut reporter les travaux législatifs tant que les instruments nécessaires de législation dérivée n'ont pas été élaborés. On voit donc toute l'importance qui s'attache à un plan intégré pour l'ensemble d'un projet législatif, comportant un calendrier aussi bien pour la loi que pour la législation dérivée.

2.10 *Accès à la législation*

L'un des objectifs principaux de la législation est de permettre aux personnes concernées d'organiser et de réglementer leurs activités en conformité avec ses prescriptions, et donc de pouvoir réaliser leurs opérations avec la sécurité et les garanties juridiques qui s'imposent. Il faut par conséquent pouvoir avoir facilement accès à la législation. On doit pouvoir consulter aisément des recueils complets des dispositions législatives et réglementaires présentes et passées et un exemplaire de chaque acte doit pouvoir être commodément obtenu par les fonctionnaires, les membres des professions juridiques et le public. Ce principe semble bien être accepté dans tous les PECO et la plupart d'entre eux prennent des mesures en ce sens.

Etant donné le volume et le rythme d'adoption de la législation, sa diffusion suppose des techniques adéquates. Il faut mettre en place des procédures d'enregistrement et d'archivage de la législation, sous la responsabilité du gouvernement, de façon que l'État soit garant des sources. Ces procédures doivent être appliquées aussi bien pour la loi que pour la législation dérivée, du moins lorsque celle-ci concerne des intérêts extragouvernementaux. Toute la législation en vigueur doit être indexée et mise à jour. Les locaux où la législation imprimée peut être consultée doivent être bien situés. Il faut publier régulièrement des codifications des lois en vigueur, sous une forme globale ou pour chaque loi, lorsque les textes ont été fréquemment modifiés. Ces mesures ont un impact budgétaire substantiel.

Plusieurs PECO créent actuellement à cet effet des bases de données informatisées. Les ressources de l'État sont souvent trop limitées pour qu'une instance officielle puisse mettre ces informations sous cette forme à la disposition du grand public. Les bases de données commerciales, de plus en plus nombreuses, rendent public, par des moyens électroniques, ce que les gouvernements peuvent diffuser uniquement sur papier. Mais, contrairement aux lois publiées et imprimées sous l'autorité de l'État, qui font foi, ces bases de données ne bénéficient généralement pas de cette authenticité, et c'est un exemplaire imprimé qui doit être produit devant les tribunaux ou pour tout autre usage officiel similaire.

3. Stratégies pour améliorer la rédaction des lois

On examinera dans cette section les améliorations susceptibles d'être apportées pour résoudre les problèmes évoqués dans la section précédente. On s'appuiera en partie sur les initiatives qui ont été prises dans l'un ou l'autre des pays étudiés. Il appartient aux autres pays de décider s'ils jugent utile d'adopter ou d'adapter ces innovations. Par conséquent, on ne formulera ici aucune recommandation ; on se bornera à préconiser une évaluation approfondie de ces initiatives lorsqu'une amélioration des dispositifs actuels est envisagée. Les sept stratégies suivantes pourront être prises en compte pour améliorer la rédaction des lois :

1. Mettre en place et faire respecter un cadre réglementaire pour la rédaction des lois ;
2. Améliorer l'élaboration des politiques avant la rédaction ;
3. Définir et appliquer des normes de rédaction des lois ;
4. Recourir davantage à la consultation ;
5. Appliquer des procédures et normes équivalentes aux textes résultant d'une initiative parlementaire ;
6. Appliquer des procédures et normes équivalentes à l'élaboration du droit dérivé ;
7. Améliorer l'accès à la législation.

3.1 *Mettre en place et faire respecter un cadre réglementaire pour la rédaction des lois*

L'élément temps est essentiel pour la bonne élaboration des lois. Tous ceux qui préparent la législation doivent avoir le temps nécessaire pour accomplir toutes les tâches allant de l'élaboration des politiques à la rédaction du texte avant que la loi soit soumise au parlement. Par ailleurs, tous ceux qui élaborent les lois ont intérêt à ce qu'un nouveau projet de loi soit opérationnel aussi rapidement que possible. Il faut parfois agir très rapidement dans les situations d'urgence. Mais trop de hâte pour réaliser des objectifs à court terme contribue pour beaucoup à une législation défectueuse. Il faut se demander quel doit être le temps à consacrer à un projet législatif.

De plus, les ressources humaines disponibles pour la préparation et la rédaction sont généralement limitées et même parfois très insuffisantes. Il est donc indispensable d'éviter tout gaspillage de temps par des procédures inutiles, par des retards dus au dépassement de délais en amont ou par la répétition de procédures qui n'ont pas été correctement exécutées à un stade antérieur. Un ministère ne doit surtout pas perdre son temps sur un projet de loi qui, lorsqu'il sera soumis au Conseil des ministres, se révélera inacceptable sur le principe ou ne pourra bénéficier d'aucune priorité pour sa soumission au parlement.

On voit donc bien que l'élaboration et la rédaction d'un texte de loi doivent être *planifiées*. Un calendrier et des délais impératifs devront être fixés pour tous les intervenants et il faut les coordonner avec ceux qu'on a retenus pour les autres textes en préparation au même moment. Il est également essentiel qu'une instance gouvernementale ait le pouvoir d'assurer le respect de cette planification.

3.1.1 *Un programme législatif*

Cette planification suppose nécessairement que le gouvernement fixe un *programme* des lois qui devront être rédigées dans l'année à venir. L'idéal est d'intégrer ce programme aux prévisions de saisine du parlement pour ses prochaines sessions. Ce programme devrait donc être soumis au parlement pour examen et, généralement, pour approbation.

En principe, un programme législatif exige :

- une instance située au plus haut niveau du gouvernement, chargée de mettre au point ce programme pour le compte du Conseil des ministres et de le faire approuver par le Conseil ;
- une procédure permettant à cette instance de fixer les priorités législatives, c'est-à-dire de déterminer les projets de loi qui figureront dans son prochain programme (car inévitablement, le gouvernement n'aura pas suffisamment de temps ou de ressources pour préparer tous les projets de lois prévus et le parlement n'en aura pas non plus suffisamment pour les examiner tous, dès lors que ces fonctions doivent être correctement exécutées) ;
- des procédures bien définies (quant aux informations à fournir pour les projets de loi) et un calendrier annuel à cet effet, de façon que les ministères puissent planifier leurs travaux et formuler leur position en temps utile ;
- l'élaboration du programme législatif suffisamment à l'avance, afin que les ministères aient le temps nécessaire pour mener à bien les projets législatifs de plus large envergure et plus complexes (qui pourront prendre plus d'un an, l'horizon habituel de programmation, si l'on veut que l'élaboration des politiques et les consultations s'effectuent correctement) ;
- des procédures prenant en compte les projets législatifs qui auront un caractère d'urgence après l'adoption du programme ;
- l'acceptation du principe selon lequel les ministères ne pourront commencer à élaborer un projet de loi qu'après approbation collective du gouvernement dans le cadre du programme législatif (on évitera ainsi de consacrer des ressources à des projets auxquels il risque de ne pas être donné suite).

La programmation législative en Estonie

Le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs prévoit dans le détail un "plan complet de rédaction des lois". Ce plan fait l'objet de la section 4.1 de ce projet de loi (articles 42 à 50) et est décrit dans le rapport national.

3.1.2 *Calendrier législatif*

Un calendrier schématique des projets de loi est indispensable pour la mise en oeuvre du programme législatif et il doit être fixé au niveau central. Il permet au gouvernement de planifier l'examen et l'approbation des projets de loi et la saisine du parlement. Il facilite aussi la planification des travaux du parlement. Grâce à ce calendrier, l'instance gouvernementale qui coordonne les projets de loi peut également fixer des dates limites pour ces projets et surveiller les travaux de préparation. Un tel calendrier est nécessaire pour que les ministères puissent établir leur programme de travail interne, définir des échéanciers détaillés et répartir les ressources dont ils auront besoin pour mener à bien la préparation du projet de loi dans les délais impartis.

La programmation législative et les programmes de travail en Slovénie

Le texte réglementaire du gouvernement prévoit à ses articles 57 à 63 l'établissement, par le gouvernement, d'un programme de travail et d'un plan périodique de travail assortis de dates limites. Le Secrétaire général est chargé du suivi de leur mise en oeuvre dans les ministères. Voir le rapport national.

En principe, l'établissement du calendrier suppose :

- une évaluation préliminaire des mesures à prendre pour le projet en cause (par exemple l'appel à des consultants externes) ;
- une estimation réaliste et fine du temps qui sera nécessaire à cet effet ;
- un réexamen périodique du calendrier, pour tenir compte des difficultés rencontrées, et une procédure de révision du calendrier.

Il est souhaitable également que le calendrier concernant les textes législatifs prenne en compte la préparation de la législation dérivée indispensable à l'application des lois⁶. Dans tous les cas, un calendrier particulier pour la préparation des textes importants de législation dérivée est à préconiser.

6. Voir, par exemple, Bulgarie, *Règlement concernant la structure et l'organisation des travaux du Conseil des ministres et de son administration*, article 25(2).

**La programmation législative et la fixation d'un calendrier en
Bulgarie**

La loi relative aux actes normatifs et son décret d'application régissent la planification des projets de loi et la fixation des calendriers les concernant. Ces dispositions figurent au chapitre 2 (articles 19 à 25 de la loi) et au chapitre 1 (articles 1 à 8) du décret. Voir le rapport national.

Dans les pays où les ministères sont reliés par un réseau informatique, on peut utilement créer une base de données contenant les programmes de travail et les calendriers des ministères, que chaque ministère pourra consulter. Ainsi, tout ministère intéressé par un projet de loi pourra le faire savoir en vue d'être représenté au groupe de travail ou d'être consulté. Les ministères sont ainsi informés du calendrier et de l'état d'avancement du projet et savent à quel moment ils seront probablement consultés. De cette façon, une instance centrale de coordination peut suivre l'état d'avancement de tous les projets et intervenir si les dates limites ne sont pas respectées.

3.1.3 Directives réglementaires

Pour établir de la façon la plus efficace possible des normes communes et des pratiques uniformes en matière de préparation et de rédaction des lois, le meilleur moyen est de mettre au point un ensemble unique de directives sous l'autorité du gouvernement et, le cas échéant, du parlement. Dans les PECO, c'est actuellement la loi qui régit le plus souvent les éléments essentiels à cet égard. La loi est l'instrument le plus efficace pour les réformes et, pour le moment, c'est sans doute le seul moyen fiable de définir un ensemble unique de normes ayant un caractère contraignant pour le gouvernement et pour le parlement. Ces dispositions législatives peuvent être étoffées au moyen d'actes réglementaires adoptés séparément par le gouvernement et par le parlement pour les questions qui les concernent spécifiquement (le parlement s'occupe peu, en général, de la préparation et de la rédaction de la législation dérivée). Dans plusieurs pays, certaines matières relevant de la rédaction sont régies par des actes qui traitent de matières beaucoup plus larges. L'idéal est que toutes les directives concernant la préparation des lois soient regroupées dans un texte unique (par exemple, un manuel législatif) très largement diffusé et utilisé par tous les fonctionnaires chargés de la préparation des lois. Ce document sera particulièrement utile en cas d'appel à des conseillers ou consultants externes.

La législation concernant la rédaction des lois comporte généralement trois éléments :

- les procédures à suivre aux différents stades de la rédaction ;
- des règles uniformes relatives à l'application et au fonctionnement des différents types de dispositions législatives ;
- des normes concernant la forme, la terminologie et le style à respecter pour la rédaction des lois.

Exemples de directives réglementaires

- *Bulgarie* : la loi concernant les actes normatifs (51 articles) et son décret d'application (56 articles), 1973/74, modifiés en 1995, qui portent sur ces trois aspects.
- *Estonie* : le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs (113 articles), qui traite également des trois aspects considérés, mais les obligations de procédure ne concernent que les stades auxquels intervient le gouvernement.
- *Lituanie* : la procédure de rédaction des lois et autres actes juridiques (13 articles), 1995, qui porte sur le dernier point.
- *Slovaquie* : les règles législatives concernant l'élaboration des lois (13 articles plus deux annexes, y compris les instructions législatives et techniques, 59 articles), qui portent essentiellement sur le premier et le troisième aspect.

Même si ces instruments fixent des normes de base, un manuel complémentaire ou un guide stylistique seront extrêmement utiles pour les rédacteurs. Un document de ce type pourra, à partir des normes de base, illustrer selon un mode moins prescriptif la meilleure façon de s'y conformer dans telle ou telle situation ou de résoudre les difficultés de rédaction les plus fréquentes. Il pourra servir à montrer comment il est possible de rendre le vocabulaire juridique plus accessible pour l'utilisateur ordinaire et à inciter à la simplicité rédactionnelle. C'est un moyen simple de dénoncer les mauvaises pratiques du passé, sous la forme, par exemple, d'un vocabulaire juridique trop technique. Les documents de ce type sont également très précieux pour informer les rédacteurs externes des pratiques suivies et pour former les nouveaux rédacteurs.

3.1.4. Listes de critères de référence

Une liste de critères de référence peut être également très utile pour la rédaction des lois. Elle énumère généralement les éléments à prendre en compte pour une opération donnée. Elle constitue un point de départ pour systématiser la démarche à suivre à un stade déterminé et pour contrôler le travail accompli à l'un ou l'autre stade. La liste de critères de référence est bien entendu particulièrement précieuse pour les diverses vérifications qui doivent être effectuées au stade de l'élaboration des politiques et au stade de la rédaction.

Il est courant que chaque rédacteur établisse sa propre liste de critères de référence (éventuellement en adaptant les listes des manuels de rédaction des lois). Mais surtout dans les domaines où l'on cherche à innover, il est manifestement préférable que la liste soit établie par une instance centrale en vue d'une diffusion générale. Plusieurs pays Membres de l'OCDE ont conçu leur liste de critères de référence dans cette optique⁷.

7. Voir *Élaboration et utilisation des listes de critères dans les pays de l'OCDE*, OCDE/GD(93)181, 1993.

Listes de critères de référence utilisées au Royaume-Uni

Voici quelques exemples de brèves listes de critères de référence diffusées par le Cabinet Office, Unité de la déréglementation, en 1996 :

La bonne réglementation — Les principes de bonne réglementation ;

Evaluation des coûts de conformité ;

Droit européen — Liste des critères de déréglementation pour les ministres ;

L'application du droit européen.

De telles listes pourraient être plus facilement élaborées dans les PECO s'ils disposaient de listes types adaptables aux situations locales. SIGMA a déjà établi une liste de critères de référence pour la fonction publique⁸ et la rédaction des lois⁹, et plusieurs publications de l'OCDE offrent d'autres exemples¹⁰. Les questions suivantes, pour lesquelles des listes types de critères de référence seraient très utiles, pourraient faire l'objet d'une aide de la part du Programme SIGMA.

Listes types de critères de référence pour les PECO

1. Politique réglementaire, et en particulier étude d'impact des réglementations.
2. Evaluation des coûts.
3. Alternatives à la législation : utilisation de la panoplie gouvernementale.
4. Vérification de la nécessité et de l'efficacité des projets de loi.
5. Impératifs administratifs et méthodes d'application.
6. Contrôle de la conformité au droit de l'Union européenne.
7. Contrôle de la conformité à la Convention européenne des droits de l'homme.
8. Contrôle de la conformité à la constitution et au droit en vigueur.
9. Contrôle de la forme, de la structure, du langage utilisé et des techniques juridiques pour les projets de loi.
10. Contenu minimum de l'exposé des motifs.

3.1.5 Instances de coordination de l'action des différentes autorités

Une coordination est nécessaire à deux niveaux : premièrement, pour la création et la mise en oeuvre du cadre réglementaire et, deuxièmement, pour le cheminement des divers projets de loi. Sur ces deux plans,

8. *Liste de critères de référence pour la fonction publique*, Document SIGMA n° 5, OCDE/GD(96)21, 1996, et *Statuts de la fonction publique : liste de critères de référence sur la législation subordonnée (et autres instruments réglementaires)*, Document SIGMA n° 14, 1997.

9. *Liste de critères de référence pour la rédaction des lois et la gestion réglementaire en Europe centrale et orientale*, Document SIGMA n°15, 1997.

10. *Élaboration et utilisation des listes de critères de référence réglementaires dans les pays Membres de l'OCDE*, OCDE/GD(93)181, 1993 ; liste des critères de référence des techniques de qualité réglementaire dans *Améliorer la qualité des lois et réglementations : techniques juridique, économique et de gestion*, OCDE/GD(94)59, SIGMA, 1994 ; *Liste de critères de référence OCDE pour la prise de décision réglementaire*, présentée à l'appendice 4.

la coordination devrait être le fait d'une instance dotée du statut et de l'autorité politique nécessaires pour que ses décisions soient suivies d'effet, surtout lorsqu'il s'agit d'instaurer des réformes. Mais le même organe ne doit pas nécessairement remplir les deux fonctions. Dans tous les cas, il faut répartir la responsabilité de la coordination pour les différentes questions, car certains éléments relèvent du gouvernement et d'autres du parlement. Il faudra alors, en général, un mécanisme de coordination des fonctions coordinatrices du gouvernement et du parlement.

Il ne semble pas que la plupart des PECO confient à une instance particulière le soin d'élaborer une politique cohérente en matière de cadre réglementaire. Le choix se porte généralement sur un ministère, par exemple le ministère de la Justice, ou sur un organe rattaché au Conseil des ministres. On pourrait considérer que le ministère de la Justice (qui coordonne généralement les projets de loi) est le mieux placé pour accomplir cette large fonction, parce qu'il dispose dans ce domaine d'une précieuse expérience. Mais un seul ministère ne possède pas l'autorité supérieure nécessaire pour élaborer et faire respecter une politique qui doit être mise en oeuvre par les autres ministères. C'est pourquoi il paraît préférable que cette fonction incombe à une instance pouvant s'appuyer sur l'autorité collective du Conseil des ministres.

La coordination du cadre réglementaire en République slovaque

Pour remplir cette fonction, le Conseil des ministres a créé son propre Conseil de la législation, dirigé par un premier ministre adjoint. Cet organe consultatif examine également les différents projets de loi. Voir le rapport national.

Souvent, la coordination des projets de loi émanant du gouvernement incombe au ministère de la Justice, qui crée à cette fin un service ou une commission. Il s'agit de vérifier le respect des exigences fixées par le gouvernement pour les projets de loi, avec en général possibilité de renvoi en cas de non-conformité. Cela peut poser des problèmes, par exemple lorsque l'autorité dont émane le projet de loi considère que, pour une bonne raison, les exigences fixées par le gouvernement n'ont pas à être respectées. Ces conflits interministériels doivent parfois être réglés au niveau gouvernemental. Une réglementation doit prévoir cette éventualité.

La coordination gouvernementale des projets législatifs

En *Lituanie*, tous les projets de loi doivent être soumis au ministère de la Justice et les résultats de cet examen sont transmis au Département juridique du Service du gouvernement, qui donne son visa si les normes sont respectées. Voir le rapport national.

En *Estonie*, le projet de loi concernant la rédaction des actes législatifs comporte des dispositions détaillées pour la mise en conformité des projets de loi gouvernementaux par le ministère de la Justice, habilité à rejeter ou à renvoyer les projets de loi pour un grand nombre de motifs. Un projet de loi rejeté à deux reprises peut être soumis au gouvernement pour décision. (projet de loi, section 4.2, articles 51-58 ; voir le rapport national).

Les parlements ont eux aussi besoin d'un mécanisme pour s'assurer que les projets de loi sont conformes à leurs exigences. En général, un examen préliminaire du point de la politique mise en oeuvre et des dispositions de fond est effectué au sein de commissions spécialisées. Mais pour la vérification des normes de qualité et des normes techniques, la meilleure façon de procéder est de confier cette tâche à une

seule instance chargée d'examiner tous les projets de loi sous les aspects qui ne concernent pas la politique mise en oeuvre. Sur ce point également, l'intervention d'une unité du Secrétariat du parlement ou d'une commission spécialisée à laquelle cette unité prête son concours est à préconiser.

La coordination parlementaire des projets de loi en République slovaque

Les projets de loi sont examinés par le Département législatif de la Chancellerie du Parlement, qui exerce un large éventail d'autres fonctions de soutien. Voir le rapport national.

La coordination entre le gouvernement et le parlement est importante, non seulement pour assurer une bonne articulation de leurs programmes législatifs et une présentation correcte des projets de loi émanant du gouvernement, mais aussi pour limiter les vérifications redondantes. Le parlement souhaitera bien évidemment procéder à ses propres vérifications après celles du gouvernement. Si le parlement dispose d'informations sur les vérifications réalisées par le gouvernement, il pourra effectuer plus rapidement ses propres vérifications. Souvent, le gouvernement désigne pour chaque projet de loi l'un de ses membres ainsi qu'un fonctionnaire qui a participé à la rédaction pour assurer la liaison avec la commission parlementaire compétente. Mais la désignation d'un membre du gouvernement chargé, d'une façon générale, des relations avec le parlement est également une bonne solution.

La coordination entre le gouvernement et le parlement en Lituanie

Le gouvernement désigne un représentant pour les relations avec le *Seimas*. Voir le rapport national.

3.1.6 Conseils d'experts pour améliorer la qualité du texte

Les gouvernements peuvent manquer de temps ou d'expertise pour procéder à un examen global des questions qui ont trait à la rédaction des lois, et en particulier aux améliorations rédactionnelles et structurelles de nature à faciliter l'utilisation et la compréhension des lois. Le recours à des sources externes, par exemple des universitaires, des membres des professions juridiques et des juges, peut être utile pour la formulation de recommandations visant à améliorer sur un plan général la qualité rédactionnelle des instruments législatifs.

Mise en place, en Estonie, d'un organisme chargé d'améliorer la qualité rédactionnelle

Le Comité de terminologie juridique du gouvernement a pour fonction de proposer des améliorations de la qualité linguistique des lois. Voir le rapport national.

3.2 Améliorations du point de vue de l'élaboration des politiques

Pour améliorer la qualité des textes législatifs, la démarche la plus fructueuse consiste sans doute à reconnaître que l'élaboration des politiques est un préalable fondamental à la rédaction des lois. On favorisera ainsi la mise en place de procédures et de pratiques grâce auxquelles on augmentera la probabilité d'apporter des réponses mûrement réfléchies aux questions essentielles, surtout lorsqu'il s'agit

d'introduire des réformes complexes et délicates. Cette reconnaissance du rôle de l'élaboration des politiques s'impose implicitement, en particulier lorsqu'on veut réaliser des études d'impact plus systématiques que celles qui sont effectuées à l'heure actuelle.

Dans certains PECO, des directives réglementaires indiquent clairement qu'avant l'adoption d'un projet de loi une étude doit être réalisée sur un certain nombre de points, notamment la nécessité d'un acte législatif, les raisons justifiant à l'adoption d'une nouvelle loi et les objectifs poursuivis, les résultats escomptés et les coûts ainsi que les ressources nécessaires. Mais en réalité, ces études ne sont pas suffisamment approfondies pour dégager les orientations dont ont besoin les rédacteurs des lois. De fait, les rédacteurs peuvent n'avoir d'autre choix que de s'en remettre à leur propre jugement, en n'ayant que très peu d'informations pour les guider.

Directives concernant l'élaboration des politiques en Bulgarie

Une étude à cet effet est prévue dans le décret d'application de la loi relative aux actes normatifs, chapitre 1 (articles 3 à 6). En ce qui concerne la pratique effective, voir le rapport national.

Dans certains PECO, les directives réglementaires imposent des vérifications précises pour les projets de loi. Les résultats de ces vérifications doivent être consignés dans le document explicatif accompagnant le projet de loi. De fait, certaines de ces vérifications doivent être réalisées avant de commencer la rédaction, dans la mesure où elles concernent le choix et l'élaboration de la politique à mettre en oeuvre. Mais il est rare que cela ressorte clairement des directives réglementaires. Dans la pratique, il est fréquent que les vérifications n'interviennent qu'après la rédaction du texte, qu'elles n'aient qu'un caractère superficiel en ne constituant qu'une simple formalité et qu'elles ne servent qu'à justifier un texte qui a été rédigé sans véritablement prendre en compte les autres options.

Le document explicatif peut être un bon moyen pour communiquer les informations essentielles sur un projet de loi, sur ses objectifs et ses motivations ainsi que sur l'impact escompté. Sous sa forme la plus achevée, il rend compte également de la démarche législative et du champ d'application du nouveau dispositif, en commentant chacune des dispositions. Ce document devrait être également utilisé pour indiquer la nature et le champ d'application de la législation dérivée qui sera nécessaire pour mettre en application le projet de loi. Il permet au Conseil des ministres et au parlement, de même qu'au public, d'obtenir, sous une forme plus commode que le projet de loi même, une image fidèle du nouveau dispositif législatif et des effets qui en sont attendus. En principe, il peut être également utile pour l'interprétation du texte de loi. C'est pourquoi, pour assurer une totale cohérence avec le projet de loi, il est préférable d'en confier la rédaction et la vérification aux rédacteurs du projet de loi. En revanche, le document explicatif n'est pas toujours un outil fiable pour l'interprétation, parce qu'en général il n'est pas revu lorsque le projet de loi est amendé par le parlement.

Contenu du document explicatif en Estonie

Le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs (chapitre 2, section 3, articles 28 à 41) précise quel doit être le contenu du document explicatif. Ce document doit commenter les effets sur l'économie, l'environnement et l'administration publique, les modifications organisationnelles et les conséquences sociales ainsi que le coût de mise en application. Voir le rapport national.

3.2.1 Vérification du point de vue de la politique mise en oeuvre

Une démarche plus systématique en matière de vérification met en lumière la nécessité de bien distinguer le stade du choix et de l'élaboration des politiques. La section A de l'appendice 5 montre bien que, pour être utiles, les vérifications qui se situent à ce niveau doivent intervenir suffisamment tôt. Si elles sont différées au stade de la rédaction, le texte législatif risque d'être rejeté ou profondément modifié en fonction d'éléments touchant à la politique à mettre en oeuvre qui ne sont apparus qu'à l'issue des vérifications. Il s'agit là d'un gaspillage de moyens rédactionnels.

Pour promouvoir cette démarche, il est utile de donner des orientations claires quant aux modalités des vérifications et au moment où elles doivent être effectuées, en utilisant par exemple des directives ou des listes de critères de référence officielles. Ce domaine sera de la compétence de l'instance chargée de coordonner le cadre réglementaire.

3.2.2 Etudes d'impact des réglementations

Ces aspects sont tout particulièrement à prendre en compte pour l'étude d'impact des réglementations (EIR). Comme son nom l'indique, l'EIR sert à évaluer l'impact de projet de loi sous diverses formes, le but étant de faciliter le choix de la meilleure option et son élaboration. L'objectif est de pouvoir prendre une décision en toute connaissance de cause sur les nouvelles actions à mener et d'établir un équilibre acceptable entre les avantages escomptés, évalués de façon réaliste, et les contraintes supplémentaires, notamment financières, qui seront imposées. L'EIR pose en fait des questions essentielles qu'on devrait toujours aborder pour tout nouveau projet de loi, mais qu'en réalité on laisse souvent de côté. L'EIR permet de bien articuler l'élaboration des politiques, en obligeant à se poser ces questions et à dégager de vraies réponses.

L'EIR joue principalement son rôle pour les vérifications qui sont regroupées à l'appendice 5 dans les catégories suivantes : vérification du coût et de l'impact économique et vérification de l'efficacité, de la praticabilité et de l'application. Pour être efficace, elle doit intervenir très tôt dans le processus d'élaboration des politiques, au moment où l'on examine encore les différentes options. Mais l'EIR peut être également utile pour résoudre certains problèmes, moins importants sur le plan de l'élaboration des politiques, qui ne manquent pas de se poser aussi bien au stade de la définition de l'option retenue qu'au stade de la rédaction des normes législatives nécessaires (par exemple, pour les mécanismes administratifs à adopter). Parfois, d'autres vérifications s'imposent à un stade ultérieur, notamment lorsque le dispositif législatif prend une forme plus définitive.

Pour se convaincre de l'importance de l'EIR, il suffit d'envisager le cas où une loi a été adoptée par le parlement, a été publiée et est entrée en vigueur, alors qu'on ne disposait pas des ressources nécessaires à son application. Des pans entiers de cette loi risquent ainsi de ne jamais être suivis d'effet, même des

années plus tard. Il ne faut pas attendre qu'un texte entre en vigueur pour analyser ses coûts et les autres incidences financières qu'il peut avoir. S'il faut étaler dans le temps l'application de la loi, c'est au moyen d'une EIR qu'il faudra s'en assurer, en prenant à l'avance les mesures qui s'imposent.

L'EIR est un instrument extrêmement utile pour se prononcer sur la nature et le contenu d'un projet de loi, mais elle peut également aider les politiciens, qui doivent décider s'il faut engager ce projet, et les parlementaires, qui doivent décider de l'approuver ou de le rejeter, à mieux articuler le bien-fondé du nouveau texte. De plus en plus, les réglementations applicables dans les PECO exigent un document explicatif (généralement préparé par les rédacteurs du projet de loi) contenant des informations plus complètes sur ces points. L'EIR permet de fournir aux destinataires du texte et au public en général des explications plus percutantes sur les nouveaux projets législatifs, en améliorant ainsi la transparence de la prise de décision.

L'EIR exige l'utilisation, chaque fois que possible, de méthodes quantitatives. Il faut pour cela des informations fiables, surtout de nature quantitative. L'EIR se substitue à une appréciation conjecturale de l'impact probable d'un acte législatif. Il ne suffit pas d'une proposition acceptable sur le plan politique ; il faut pouvoir disposer d'indicateurs plus objectifs des résultats prévus et souhaités, afin de ne pas courir le risque de problèmes plus graves par la suite.

Diverses méthodes analytiques peuvent être utilisées. L'expérience des pays Membres de l'OCDE montre que ces méthodes varient d'un pays à l'autre, tant du point de vue de leur portée que du point de vue de leur rigueur. De fait, tous les pays élaborent progressivement leur approche de l'EIR, récemment encore embryonnaire. Il est clair qu'un grand nombre de PECO n'ont que des moyens limités — ils manquent notamment d'économistes internes et externes bien formés — pour procéder à des études d'impact de projets de loi suffisamment complètes et élaborées. La collecte de données statistiques et d'autres informations quantitatives est également très limitée. Comme on l'a noté (voir le chapitre sur les contraintes, section 2.4 "Procédures de vérification"), plusieurs problèmes se posent également pour l'amélioration des procédures de vérification, surtout en ce qui concerne les EIR.

C'est pourquoi chaque PECO doit définir sa propre stratégie à court et à long terme, compte tenu des ressources disponibles actuelles ou futures, pour l'intégration des techniques d'EIR au traitement des projets de loi. Une telle stratégie devra comporter les éléments suivants :

Eléments à définir dans une stratégie d'EIR¹¹

1. Les organismes responsables de l'EIR, c'est-à-dire les organismes, y compris privés, qui réaliseront l'EIR et les instances gouvernementales ou parlementaires qui suivront ou contrôleront ces activités.
2. L'affectation de ressources financières et en personnel suffisantes pour la réalisation des EIR et pour la formation.
3. Les méthodes d'analyse à utiliser ou à mettre au point.
4. Les types de projets de loi qui seront soumis à une EIR.
5. Les procédures et critères à mettre en oeuvre pour bien cibler les projets de loi à soumettre à une EIR et pour décider à quel stade l'EIR sera exécuté et quelle méthode analytique sera utilisée.
6. Les procédures à suivre pour l'EIR, pour son intégration à l'élaboration des politiques et pour la diffusion des résultats.
7. La collecte et la fourniture des données nécessaires à l'EIR.
8. Les procédures qui permettront de faire respecter l'obligation de réaliser une EIR.

SIGMA a déjà préparé le terrain pour aider les PECO à élaborer leurs stratégies dans le domaine des EIR. Des ateliers ont eu lieu dans les pays baltes à l'intention des hauts fonctionnaires (Lettonie, octobre 1996¹² ; Lituanie, avril 1997). Ces ateliers ont été l'occasion d'étudier la situation spécifique des PECO ainsi que les options et les possibilités qui s'offrent à eux. Des ateliers semblables dans d'autres pays permettraient de mieux cerner les contraintes et les possibilités pour l'ensemble des PECO et pourraient déboucher sur un ensemble de principes directeurs élaborés par le SIGMA pour la mise en place d'une stratégie concrète en matière d'EIR à l'intention des pays en transition.

Mais il faudrait d'abord adopter une liste de référence des types d'impact à examiner par les responsables de l'élaboration des politiques et dont il devra être rendu compte à l'autorité politique prenant la décision finale sur les questions de fond (par exemple le ministre). On pourrait prendre comme point de départ la liste plus large de critères de référence de l'OCDE (voir ci-dessus le chapitre intitulé "Contraintes sous-jacentes", section 2.2 "Elaboration des politiques") ou les listes utilisées dans certains pays Membres de l'OCDE. On pourrait même mettre au point un logiciel simple. SIGMA peut être l'organisme approprié pour l'établissement d'une liste type de critères de référence.

11. Voir également Rex Deighton-Smith, *Regulatory Impact Analysis*, document préparé pour le séminaire SIGMA sur l'analyse réglementaire/consultation des ONG, Vilnius, avril 1997.

12. Voir Document SIGMA n° 13, *Évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et des règlements*, OCDE/GD(97)126, OCDE, Paris, 1997.

Liste de critères de référence utilisée dans le Mecklenbourg-Poméranie occidentale

En 1996, le gouvernement du Mecklenbourg-Poméranie occidentale a adopté pour les projets de textes législatifs et réglementaires des principes directeurs comprenant une liste de critères concernant la vérification de ces textes¹³. Cette liste s'appuie sur une liste de critères élaborée par le gouvernement fédéral.

3.2.3 *Harmonisation du droit interne et du droit de l'UE*

L'une des conséquences des initiatives prises par les PECO pour s'intégrer à l'Union européenne est la nécessité de prendre pleinement en compte le droit de l'UE lors de la préparation de textes législatifs ou réglementaires dans des domaines relevant du droit communautaire. (Un dispositif doit être également mis en place pour examiner à cet effet la législation en vigueur). Dans certains cas, un Programme cadre pour l'harmonisation législative a été lancé par le Programme Phare de l'UE¹⁴. Il en a résulté la création de ministères spéciaux ou d'unités spéciales au sein de ministères pour apporter une expertise du droit de l'UE et on a également mis en place des instances spéciales de coordination¹⁵. Ces dispositifs ont pour but de vérifier, dans le cadre des opérations de rédaction des lois, la conformité de la nouvelle législation au droit de l'UE. Dans un certain nombre de pays, l'exposé des motifs du projet de loi doit aborder cette question de la conformité.

L'examen de la conformité doit constituer un élément central au niveau de l'élaboration des politiques ; c'est en fonction de cet examen que seront déterminés le contenu du texte et la démarche législative. Surtout dans le cas des PECO, il est nécessaire d'examiner cette conformité de façon approfondie avant de commencer la rédaction. Dans certains domaines, la pleine application du droit de l'UE dans un PECO encore en transition n'est ni réalisable ni souhaitable. Les candidats à l'adhésion à l'UE ont le droit de déterminer les éléments qu'ils jugent prioritaires. En conséquence, il faut vérifier au stade de l'élaboration des politiques si des priorités ont été fixées dans le domaine considéré et si des mécanismes ont été prévus pour les faire respecter, de façon à pouvoir déterminer, par exemple, si l'on doit reporter la mise en conformité totale et, dans l'affirmative, quels progrès la nouvelle loi doit accomplir pour réaliser cet objectif. Ces décisions fondamentales doivent être prises avant la rédaction du texte.

Une EIR, sous une forme ou sous une autre, pourrait être nécessaire à cet effet, car il faut déterminer clairement, par exemple, quelles sont les possibilités locales d'harmonisation aux normes de l'UE et quel sera le coût relatif, pour les entreprises, d'une éventuelle approche progressive. On notera que les directives réglementaires concernant la conformité se préoccupent avant tout de la situation qui résulte du projet de loi ; elles ne donnent guère d'orientations quant aux procédures à suivre au stade de l'élaboration des politiques.

13. Cette liste est décrite dans un document rédigé par Dieter Hofs pour l'atelier SIGMA sur l'étude d'impact des réglementations/consultation des ONG, Vilnius, avril 1997.

14. Voir le rapport de la Bulgarie pour un compte rendu détaillé du programme bulgare et des dispositions prises pour son application.

15. Par exemple, l'Institut pour l'harmonisation législative en Slovaquie. Voir à ce sujet le rapport national.

L'harmonisation législative en Bulgarie

La réglementation bulgare comporte des dispositions détaillées pour l'examen de la conformité des projets de loi au droit de l'UE et prévoit notamment l'intervention d'un groupe spécial de travail sur l'harmonisation législative. Les problèmes de fond donnant lieu, par exemple, à des conflits entre ministères, sont réglés par ce groupe ou, à un niveau supérieur, par la Commission de coordination de l'intégration européenne (décret n°66 de 1995 ; voir le rapport national).

Il est fréquent que d'autres vérifications soient nécessaires après rédaction du projet de loi, surtout pour contrôler que les résultats du nouveau texte sont conformes à ceux visés par la législation de l'UE. Dans de nombreux cas, la législation de l'UE fixe des objectifs et limite ainsi les options de fond. Elle peut aussi fortement influencer la rédaction même (la reprise du texte d'une directive de l'UE, bien qu'éminemment critiquable, est largement pratiquée). Toutefois, ce sont les méthodes locales de rédaction des lois qui détermineront la manière de concrétiser l'objectif recherché. Le respect de ces méthodes est tout aussi important que la conformité à la directive considérée de l'UE.

L'harmonisation de la législation interne par rapport au droit de l'UE est une question qui concerne en principe tous les ministères, à des degrés divers. L'expérience des pays de l'UE montre que la législation de l'UE ne peut être considérée comme un ensemble distinct ; l'intégration du droit communautaire est du ressort du ministère compétent pour le domaine concerné du droit national. On voit donc que la mise en conformité au droit européen est une question qui relève de tous les ministères, plutôt que d'une unité centrale, et qu'il faut que chaque ministère se dote des moyens nécessaires.

3.3 *Fixation et respect des normes de rédaction des lois*

3.3.1 *Procédure de rédaction*

Comme nous l'avons indiqué précédemment (voir le chapitre ci-dessus intitulé "Contraintes sous-jacentes", section 2.5 "Procédure de rédaction des lois"), la rédaction des lois nécessite des compétences juridiques spéciales s'appuyant à la fois sur une excellente compréhension de la méthodologie législative et sur une grande expérience des techniques de rédaction. La rédaction des lois suppose la mise en oeuvre systématique, et souvent très minutieuse, de qualités spécifiques d'analyse et de rédaction. La tâche principale des rédacteurs est de transposer une politique en un ensemble cohérent de règles normatives. C'est sous cet angle que le rédacteur doit envisager les propositions des responsables de l'élaboration des politiques. En outre, le rédacteur a également pour mission de faire en sorte que le projet de loi soit conforme aux autres textes législatifs, que les méthodes qu'il utilise soient faciles à mettre en oeuvre et juridiquement efficaces, que les formes habituelles soient respectées et que la formulation juridique soit pertinente et compréhensible. Il faut que le texte final du projet de loi reflète de façon claire et fiable les impératifs législatifs. Pour accomplir cette tâche, le rédacteur doit procéder tout au long des opérations de rédaction à une série de vérifications, parallèlement à celles qu'effectueront d'autres personnes, notamment des fonctionnaires d'autres ministères, chaque fois qu'elles seront consultées et surtout au moment de la version finale du projet de loi.

Un éminent rédacteur¹⁶ a proposé une rédaction en cinq étapes qui suivent une progression logique, chacune de ces étapes ne pouvant toutefois être considérée comme définitive, puisqu'il faudra souvent revenir en arrière pour traiter des problèmes qui ne se sont posés qu'à un stade ultérieur.

Les cinq étapes de la rédaction

1. Comprendre le projet
2. Analyser le projet
3. Concevoir le dispositif
4. Composer et élaborer le projet de loi
5. Examiner et valider le projet de loi

a) Comprendre le projet

Le choix de la méthode législative, des concepts juridiques, des moyens de mise en oeuvre, de la structure du texte et du langage à utiliser n'est possible que si le rédacteur est pleinement informé des objectifs recherchés. Cette compréhension provient en partie de la participation du rédacteur à l'élaboration des politiques. Mais le rédacteur doit également s'assurer que les problèmes et les ambiguïtés politiques qui ont un impact sur la rédaction des règles normatives soient pleinement pris en compte et résolus. La rédaction, en plus d'une information complète sur le problème à régler, exige une compréhension parfaite des objectifs recherchés et réalisables, des mécanismes retenus pour atteindre ces objectifs et des conséquences prévisibles. Ces informations devraient être en grande partie disponibles si l'élaboration de la politique s'est faite correctement. Si elles se révèlent déficientes ou si des questions essentielles n'ont pas reçu de réponse, il faut rechercher les informations qui font défaut, ce qui peut nécessiter la consultation de personnes ou instances compétentes d'autres ministères ou du secteur non gouvernemental.

Dans les pays, notamment anglo-saxons, où la rédaction des lois et l'élaboration des politiques relèvent d'autorités différentes, ces informations sont généralement fournies sous une forme systématique et écrite, dans des "instructions" émanant généralement des juristes du groupe chargé de l'élaboration des politiques (qui auront souvent une expertise juridique dans le domaine considéré). Mais pour les autres pays également, surtout les PECO où la rédaction est le fait de spécialistes n'appartenant pas aux ministères chargés de l'élaboration des politiques, la fourniture de ces informations constitue un solide point de départ et une excellente discipline pour la rédaction. De plus, on pourra s'appuyer sur ces informations lorsqu'on recherchera l'approbation politique de la mesure envisagée avant de commencer la rédaction.

b) Analyser le projet

Le rédacteur doit lui-même résoudre un certain nombre de problèmes. Il doit tirer parti du jugement d'autrui, mais aussi bien saisir lui-même les problèmes qui ont trait à la façon de rédiger les différentes dispositions.

Avant même d'entamer la rédaction, le rédacteur doit procéder aux vérifications suivantes :

16. G. Thornton, *Legislative Drafting*, 4^{ème} éd. , 1996, p. 128.

Questions à examiner par le rédacteur au stade de l'analyse

- dans quelle mesure les propositions ont-elles une incidence sur des points déjà régis par la législation en vigueur ?
- les projets de loi et les instruments juridiques à utiliser sont-ils conformes à la constitution, et en particulier aux dispositions garantissant les droits individuels ?
- quels sont les points qui nécessiteront une rédaction spéciale pour assurer cette conformité ?
- quelles sont les dispositions de la législation en vigueur qui devront être abrogées ou modifiées parce qu'elles ne sont pas conformes au projet de loi ?
- quels sont les points qui devront faire l'objet d'une rédaction spéciale pour assurer la conformité avec les traités applicables, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme ?
- quels sont les éléments à prendre en compte au regard du droit de l'UE applicable dans ce domaine, et si le projet de loi n'est pas pleinement conforme au droit de l'UE, dans quelle mesure y aura-t-il divergence ?
- les moyens de mise en oeuvre et d'exécution envisagés sont-ils réalisables et efficaces et comment les formuler de façon à garantir l'équité et la transparence ?
- faudra-t-il des dispositions de législation dérivée pour mettre en oeuvre la future loi ?
- procédera-t-on par modification de la législation en vigueur ou par adoption d'une loi complète ?

c) Concevoir le dispositif

Tout texte de loi, à l'instar de toute formulation écrite, doit être soigneusement conçu avant d'être rédigé. Il faut bien planifier la structure de l'instrument afin de lui conférer un maximum de logique, ce qui facilitera la communication. Cette opération est particulièrement importante pour les textes complexes ou longs. Une planification préalable a d'autres avantages.

Les avantages de la mise au point d'un plan législatif

- il favorise les décisions à prendre pour les concepts et la terminologie de base qui seront utilisés pour composer le projet de loi ;
- il est utile pour vérifier si tous les aspects de la politique envisagée seront pleinement pris en compte lorsque le plan sera transposé en un projet de texte ;
- il réduit la probabilité de profonds réaménagements lors de la composition, ou d'un rejet du projet de loi en raison de graves déficiences structurelles ;
- il permet d'obtenir une liste de points exigeant des dispositions législatives, de façon à pouvoir suivre l'état d'avancement de la rédaction et modifier le cas échéant le calendrier ;
- il offre la possibilité de déterminer quelles sont les questions qui doivent être réglées par la loi et celles qui doivent l'être par la législation dérivée ;
- il peut être utilisé par le groupe de travail pour vérifier la mise en forme des dispositions législatives.

Ce plan doit, bien entendu, tenir compte d'une série d'éléments, notamment :

- la localisation habituelle, dans tout instrument législatif, des dispositions formelles et des dispositions techniques ;
- les pratiques normales de subdivision des instruments législatifs ;
- la forme particulière généralement utilisée pour modifier une loi.

Cela étant, les dispositions de fond peuvent être articulées de façon à faire ressortir les interrelations importantes pour l'utilisateur. On peut appliquer un certain nombre de principes généraux pour l'ordonnement d'un texte législatif :

Principes de conception des lois

1. Les dispositions connexes doivent être regroupées dans la même subdivision et les ensembles distincts de dispositions connexes doivent faire l'objet d'une subdivision distincte.
2. Les ensembles de dispositions et les parties de texte doivent être ordonnés selon les principes applicables aux différentes dispositions (voir ci-après).
3. Les dispositions de base doivent précéder les dispositions accessoires qui développent les dispositions de base ou sont fonction de ces dispositions.
4. En particulier, les dispositions d'application générale doivent précéder les exceptions.
5. Les dispositions d'application générale doivent précéder les dispositions spéciales.
6. Les dispositions créant des organes doivent précéder celles régissant les activités et l'exécution des fonctions de ces organes.
7. Les dispositions créant des droits, des obligations, des pouvoirs ou des privilèges (règles de fond) doivent précéder celles qui ont trait aux modalités (règles d'administration ou de procédure).
8. Les dispositions auxquelles on se référera souvent doivent précéder celles qui ne seront pas fréquemment utilisées.
9. Les dispositions à caractère permanent doivent précéder celles qui ne seront en vigueur ou ne s'appliqueront que durant une période limitée (une période transitoire, par exemple).
10. Les dispositions concernant une série d'événements ou d'actes liés doivent suivre l'ordre chronologique de ces événements ou actes.
11. Les objectifs doivent être exposés au début du projet de loi, puisqu'ils définissent le contexte dans lequel les dispositions qui suivent doivent être interprétées.
12. Tout terme utilisé doit être préalablement défini ; en tout cas, l'utilisation qui est faite d'un terme doit être claire dès la première utilisation de ce terme.
13. Le champ d'application du projet de loi (c'est-à-dire les cas auxquels le texte s'applique ou ne s'applique pas) doit être défini avant d'énoncer les règles applicables aux situations visées.
14. Les dispositions énonçant les pouvoirs en matière de législation dérivée doivent figurer après les dispositions de fond.

d) Composer et élaborer le projet de loi

Dans presque tous les cas, un projet de loi exige la rédaction d'une série de versions successives pour obtenir la qualité nécessaire. Le nombre de versions est généralement fonction du temps disponible et de la complexité du sujet. Ce processus est extrêmement fructueux, car il permet au groupe de travail (ou, le cas échéant, à un groupe de travail de composition différente) d'examiner chaque version ou chaque chapitre révisé, et on peut ainsi également recenser et corriger les lacunes au niveau de l'élaboration des politiques ou les problèmes de rédaction. De même, chaque version (ou chaque chapitre de dispositions de fond) peut être transmise pour examen aux autres ministères concernés, en particulier pour obtenir dès que possible leurs réactions sur les points qui relèvent de leur compétence.

Le mode et le style rédactionnels varient d'un pays à l'autre, notamment en fonction des particularités syntaxiques et lexicales. De plus, le niveau de généralisation des règles peut être différent et influencer sensiblement sur la longueur et la complexité du projet de loi. Toutefois, un certain nombre de principes communs sont largement acceptés.

Quelques principes de composition législative

1. Enoncer les règles normatives sous une forme prescriptive et non narrative.
2. Formuler les normes directement, éviter les circonlocutions et ne formuler que les normes qui remplissent une fonction juridique nécessaire.
3. Eviter les phrases longues.
4. Respecter la syntaxe normale.
5. Utiliser chaque fois que possible le langage usuel ; éviter le jargon juridique lorsqu'il n'est pas nécessaire, mais utiliser la terminologie juridique pour formuler des notions juridiques.
6. Etre succinct.
7. Utiliser la même terminologie dans l'ensemble de la loi et de la législation dérivée ; utiliser le même terme dans la même situation et un terme différent dans une situation différente.
8. Eviter les termes et expressions ambigus, dénués de précision et mal définis.
9. Pour définir le contenu d'une norme, éviter le renvoi à d'autres normes.
10. Pour modifier d'autres lois, modifier expressément les dispositions précises considérées.

Certains PECO ont mis en place pour les pratiques linguistiques et techniques des directives que tous les rédacteurs (appartenant ou non à la fonction publique) doivent respecter. Cette mesure est à préconiser également dans les autres pays.

Directives pour la composition des lois en Slovaquie

Des instructions législatives et techniques (59 articles) sont annexées aux règles législatives concernant l'élaboration des lois qui ont été adoptées par le Conseil National en 1996.

e) Examiner et valider le projet de loi

L'examen du projet de loi est un processus qui intervient tout au long de la rédaction et qui vise surtout à améliorer la clarté du texte. L'idéal serait que chaque version fasse l'objet d'un examen particulier au stade final, afin de vérifier la forme juridique, la clarté et la compréhension¹⁷. Cet examen incombe essentiellement au rédacteur, mais l'idéal serait de le confier également à des personnes qui n'ont pas encore lu le texte. Il faut procéder à un examen plus approfondi au stade de la rédaction de la version finale. Cet examen devra concerner un grand nombre de points et comporter notamment toute une série de

17. Cette vérification est détaillée au point B.6 de l'Appendice 5.

vérifications juridiques. On répétera peut-être ainsi les vérifications effectuées précédemment, mais cette opération est nécessaire car la transposition des objectifs recherchés en normes précises pourra avoir modifié les caractéristiques du texte. Dans ce domaine également, des listes de critères de référence peuvent être utiles pour procéder aux vérifications.

Vérification de la version finale du texte

1. conformité à la constitution et aux lois ,
2. harmonisation par rapport au droit de l'UE ;
3. conformité aux traités internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme ;
4. modalités de mise en oeuvre ;
5. pouvoirs en matière de législation dérivée ;
6. forme juridique, clarté et compréhension.

(Cette vérification est détaillée dans la partie B de l'appendice 5).

Pour faire respecter cette bonne pratique, on peut obliger le rédacteur à établir un certificat de conformité, attestant les vérifications et l'élimination des éléments non conformes ou leur maintien pour des raisons expressément indiquées. L'absence d'un tel certificat pourra être invoquée pour empêcher la transmission du projet de loi au gouvernement ou au parlement. Cette pratique pourrait être envisagée dans les PECO qui ne l'utilisent pas.

Certificat de conformité

En *Bulgarie*, le certificat de conformité est utilisé pour la conformité des lois à la constitution et au droit de l'UE (voir le rapport national).

En *Slovaquie*, la clause d'harmonisation doit être établie sous une forme normalisée attestant de la conformité au droit de l'UE (règles législatives concernent l'élaboration des lois, article 3 et annexe 1 ; voir le rapport national).

Une autre solution consiste à obliger le rédacteur à commenter ces points dans le document explicatif qui doit accompagner le projet final (voir la section ci-dessus intitulée "Stratégies d'amélioration de la rédaction des lois", point 2.1. "Vérification du point de vue de la politique mise en oeuvre"). Ce document est très utile parce qu'il établit les bases d'un examen externe par d'autres instances du gouvernement et du parlement. Cette fois encore, le projet de loi pourra être bloqué parce que les vérifications n'ont pas été effectuées ou que les informations sont insuffisantes pour l'examen ultérieur.

Vérifications consignées dans le document explicatif

En *Estonie*, le document explicatif doit traiter de la conformité des lois au droit de l'UE (article 34 du projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs ; voir le rapport national).

En *Slovaquie*, le document explicatif doit rendre compte de la conformité à la constitution, aux autres lois, aux traités internationaux et au droit de l'UE (loi sur le règlement de procédure du Conseil National, 1996, article 68(3) ; voir le rapport national).

Cet examen doit nécessairement comporter une consultation des autres ministères ou des instances gouvernementales concernées (voir ci-dessus : 3.3.1.d. "Composer et élaborer le projet de loi"). Cette consultation est exigée pratiquement dans tous les pays. Elle a un double but : éliminer la possibilité d'une opposition lors de l'examen par le gouvernement et faire en sorte que le texte soit examiné dans une nouvelle perspective et que, dans certains cas, les rédacteurs soient mieux informés sur certains aspects. Parfois, il est obligatoire de rendre compte dans le document explicatif des résultats des consultations.

Compte rendu des consultations en Estonie

Le document explicatif doit également faire état des avis des ministères consultés qui n'ont pas été pris en compte et des motifs de cette décision (article 34 du projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs).

A ce stade, une consultation des personnes dont les activités seront réglementées par la nouvelle loi peut être également utile. Dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE, on réalise des tests qui permettent aux intéressés d'évaluer le caractère pratique de la législation et leur compréhension des obligations qui leur sont imposées. On peut, par exemple, procéder au moyen d'un questionnaire soigneusement élaboré par le ministère concerné de façon à bien correspondre à la situation des personnes testant la législation. Cela est particulièrement utile pour les textes de législation dérivée, qui comportent des modalités détaillées d'application ayant une incidence directe sur les personnes qui devront les respecter. Il ne semble pas qu'on ait utilisé dans les PECO ces procédures, qui occasionnent nécessairement des dépenses supplémentaires et qui allongent le délai d'élaboration des lois. Mais parce qu'elles améliorent l'efficacité des lois, elles devraient être utilisées dans le cas où l'application risque d'être problématique.

3.3.2. Personnel chargé de la rédaction

Nous avons longuement commenté la procédure de rédaction afin de bien mettre en lumière la nature du travail d'un bon rédacteur ainsi que les qualités et compétences spécifiques dont il doit faire preuve. La rédaction des lois est un domaine spécialisé pour lequel un grand nombre de juristes n'ont pas l'aptitude requise ou sont mal préparés. Si l'on veut améliorer la qualité de la rédaction des lois, il faut investir dans des juristes ayant les aptitudes requises et intéressés par ce travail. Il faut mettre en oeuvre une stratégie de sélection d'un effectif suffisant d'administrateurs qui se consacreront essentiellement à la rédaction des lois et assurer à ce personnel une formation systématique et l'acquisition de l'expérience indispensable.

Les PECO (comme la plupart des pays de l'UE) ne créent généralement pas dans la fonction publique des postes spécialisés dans la rédaction des lois. Bien que certains administrateurs participent régulièrement à

ces travaux, on ne leur garantit généralement pas qu'ils feront carrière dans la rédaction des lois. Dans la plupart des ministères, pour les tâches simples de rédaction, par exemple pour les textes ordinaires de législation dérivée n'exigeant pas de connaissances spéciales, l'administrateur exercera cette fonction parmi d'autres. Mais si, comme on l'a fait valoir dans ce document, des juristes expérimentés ayant les qualifications que suppose la rédaction des lois sont nécessaires pour les tâches plus complexes, les ministères devront faire en sorte de disposer de postes qui seront pourvus par des personnes remplissant les conditions requises. Pour cela, on peut créer un emploi de rédacteur des lois ou mentionner dans le descriptif des postes les qualifications exigées. On peut également dispenser aux agents en poste une formation interne à la rédaction, portant à la fois sur les principes de base et sur des matières spécialisées. Ce n'est pas parce qu'un administrateur a des qualifications juridiques qu'il est compétent pour rédiger des textes de loi à tous les niveaux. Une rédaction de qualité exige aujourd'hui, encore plus que par le passé, une préparation systématique à cette activité juridique spécialisée.

Il faut signaler à cet égard une difficulté particulière : la probabilité de participation à de grands projets législatifs est moindre pour certains ministères que pour d'autres, le principal travail de rédaction pouvant se limiter à la législation dérivée et à des modifications occasionnelles des textes législatifs. Or, disposer dans les ministères de rédacteurs spécialisés et expérimentés constitue un gaspillage si on n'utilise pas efficacement leurs services. Quoi qu'il en soit, même les ministères qui exercent beaucoup d'activités de rédaction se plaignent souvent d'un manque de fonctionnaires ayant les compétences juridiques et rédactionnelles requises. C'est pourquoi certains PECO envisagent de créer un service centralisé de rédaction des lois, intervenant pour tous les ministères et tous les organismes publics, au moins lorsqu'il s'agit de projets législatifs importants. Une telle structure, qui constitue la norme dans les pays anglo-saxons, peut offrir à certains PECO une solution pratique, ne serait-ce qu'à titre temporaire. Mais cette option comporte des *avantages* et des *inconvenients* :

Avantages et inconvénients d'un service centralisé de rédaction des lois

Avantages :

1. on dispose d'une réserve permanente de juristes de haute qualité ayant une excellente connaissance de la législation en vigueur et une grande expérience de la résolution des problèmes législatifs ;
2. l'expérience et le savoir-faire collectifs en matière de procédure et de technique de rédaction peuvent être transmis aux nouveaux rédacteurs ;
3. on assure le respect des procédures normalisées par tous les ministères pour la préparation des lois ;
4. on obtient des normes cohérentes et plus d'uniformité dans la législation et les approches législatives ;
5. on facilite la bonne gestion du programme législatif du gouvernement ;
6. on utilise de façon optimale un effectif limité de rédacteurs qualifiés.

Inconvénients :

1. en général, un tel service ne sera pas de taille suffisante pour pouvoir rédiger l'ensemble des textes, notamment de législation dérivée, dont auront besoin les ministères ; l'absence de rédacteurs spécialisés dans les ministères pourra être pour ceux-ci un handicap ;
2. un tel service n'aura pas une connaissance spécialisée du sujet (contrairement aux juristes d'un ministère), ce qui pourra aboutir à des solutions législatives ne reflétant pas autant qu'elles le pourraient des besoins très spécifiques ;
3. il pourra rarement être impliqué dans le processus d'élaboration des politiques, car ses capacités rédactionnelles seront sollicitées de toutes parts ;
4. il est très tributaire, en conséquence, des instructions établies par les ministères en ce qui concerne les impératifs législatifs et ces instructions pourront être de qualité variable et devront pallier la connaissance insuffisante qu'auront les rédacteurs de la matière traitée ;
5. il a tendance à évoluer en un cadre autonome de spécialistes se considérant comme une élite, ce qui peut déboucher sur ce qu'on a pu appeler "un professionnalisme égotique et quelque peu sclérosé" ;
6. il est généralement soumis à une très forte pression, car très souvent, on ne fait appel aux rédacteurs que lorsque le projet de loi est déjà bien avancé (il est inefficace de faire appel au service de rédaction tant qu'il n'est pas parfaitement clair que le projet sera approuvé) et les calendriers sont le plus souvent très serrés à ce stade.

Remplacer les rédacteurs des ministères par un service centralisé suppose un changement de mentalité et un traitement très différent des projets de loi. Une solution plus judicieuse pourrait résider en ce que les ministères ayant régulièrement une forte activité législative se dotent de moyens rédactionnels propres, (par exemple, par recrutement et formation sur place) et qu'une unité centrale puisse mettre à la disposition des autres ministères, en cas de nécessité, des rédacteurs qualifiés¹⁸. Cette unité pourrait

18. Un tel dispositif a été adopté en Slovaquie ; voir le rapport national.

exercer les autres fonctions exigeant une centralisation, notamment la coordination et la vérification des projets de loi pour le compte du gouvernement. Elle pourra avoir sa place au sein du ministère de la Justice.

3.3.3 *Financement des activités de rédaction*

Lorsque la rédaction des lois s'effectue au sein des ministères, le budget de chaque ministère devra comporter les financements nécessaires pour l'exercice budgétaire à venir. Dans la plupart des pays, les budgets ne comportent pas de ligne spécifique pour la rédaction des lois. Les frais de personnel constituant l'essentiel des coûts, ceux-ci sont couverts par les dotations consacrées au personnel et à l'administration générale. En conséquence, lorsqu'on examine le niveau des effectifs pour la planification des crédits, il faut prêter attention à l'incidence future de la préparation des lois sur les ressources humaines du ministère.

Mais lorsqu'il est probable que les besoins futurs en matière de rédaction des lois seront très importants ou que des questions très complexes seront en jeu, le ministère pourra avoir besoin de crédits supplémentaires pour s'acquitter convenablement de ses missions. Si aucun crédit n'a été affecté au ministère à cet effet, les dépenses relatives à la rédaction des lois entreront en concurrence avec les autres demandes. Il faudra donc prévoir des dotations budgétaires spécifiques si des dépenses supplémentaires sont à envisager, par exemple pour des consultants ou des rédacteurs n'appartenant pas à la fonction publique, des consultations d'organismes extérieurs ou une étude d'impact des réglementations. Si les conclusions du gouvernement quant au programme législatif peuvent être intégrées à la préparation du projet de budget, on pourra tenir compte des coûts estimés de rédaction des lois pour l'exercice à venir dans les projets de budget des ministères. Cette planification évitera de réduire à néant ou d'affaiblir certaines initiatives législatives parce que le ministère suffisant ne disposera pas des financements nécessaires.

La budgétisation des dépenses de rédaction des lois en Estonie

Le budget de l'État doit comporter une ligne budgétaire pour les dépenses de rédaction des lois des divers ministères (projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, article 43 ; voir le rapport national).

3.3.4 *Formation des rédacteurs*

Sous la rubrique formation, les budgets des ministères peuvent également prévoir une formation pour les nouveaux fonctionnaires et des actions de perfectionnement pour les rédacteurs en poste. Il paraît justifié de dispenser à tous les nouveaux agents ayant une qualification juridique une formation initiale aux principes de base de la rédaction, afin qu'ils soient aussi nombreux que possible à pouvoir effectuer ce type de travail s'il entre dans le cadre de leurs aptitudes. Une sensibilisation générale, dans chaque ministère, aux normes et techniques de rédaction des lois ne peut qu'améliorer la qualité d'ensemble des travaux du ministère dans ce domaine. Les agents montrant une aptitude particulière pourront être encouragés à se former sur place afin d'acquérir un niveau supérieur de qualification. Ces agents pourront être alors en mesure de se consacrer essentiellement à cette activité, en particulier pour les projets de grande envergure, selon les besoins du plan de travail du ministère. Le service central de rédaction, s'il en existe un, fera appel à des agents de ce niveau.

Une formation initiale à la rédaction est très utile, mais elle ne remplace pas l'expérience en cours d'emploi (la qualité de cette formation en cours d'emploi étant très tributaire de la qualité de la supervision exercée par les rédacteurs expérimentés, qui ne pourra pas toujours être mise en place). Toutefois, un programme soutenu de formation dispensant une formation de base pour la rédaction et initiant les nouvelles recrues aux procédures et techniques essentielles, notamment au moyen d'exercices pratiques, permet de tirer plus rapidement les leçons de l'expérience. La plupart des PECO n'organisent pas de tels cours, qui n'existent généralement pas non plus dans les facultés de droit ou les instituts de formation à l'administration publique. Des programmes de ce type ont été créés dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE et les PECO pourraient s'inspirer de leurs grandes orientations. La mise en place d'une formation nationale à la rédaction des lois est un autre domaine pour lequel on pourrait envisager une aide du SIGMA.

Pour la formation plus avancée, les rapports nationaux montrent qu'un grand nombre de PECO organisent des ateliers et séminaires de courte durée, mais qui n'ont pas en général pour objectif particulier l'amélioration des qualifications des rédacteurs. Dans la plupart des PECO, les innovations actuellement introduites ou envisagées sont extrêmement nombreuses dans le domaine des procédures et techniques de rédaction. Il faut initier systématiquement tous les rédacteurs aux nouvelles pratiques, pour que celles-ci soient systématiquement adoptées dans la fonction publique, ce qui exige un programme ciblé de perfectionnement à l'intention de tous les rédacteurs en poste. Une formation similaire est indispensable pour les consultants externes chargés de travaux rédactionnels et pour les agents du parlement spécialisés dans la rédaction des lois.

3.4. Utiliser davantage la consultation

Dans un grand nombre de PECO, il existe des procédures de consultation interministérielle qui ont pour but de prendre en compte l'intérêt global du gouvernement. Mais, dans la plupart des pays, on n'a guère l'habitude de consulter les instances non gouvernementales (les organisations non gouvernementales ou ONG). De nouvelles procédures contribueraient grandement de ce dernier point de vue à la qualité et à la transparence des projets de loi.

3.4.1 Consultations interministérielles

Il est rare qu'un projet de loi ne concerne qu'un seul ministère, car la façon dont certains aspects sont traités peut avoir une incidence sur une matière relevant d'un autre ministère. Il est souvent important, pour qu'un nouveau dispositif soit cohérent, d'avoir sur ces points l'avis d'un expert ou d'un spécialiste, tout en veillant à ce que les conflits éventuels sur les questions de fond soient recensés suffisamment tôt ou résolus avant que les travaux ne soient trop avancés. La consultation consiste généralement à recueillir la réaction d'autres ministères à une décision initiale prise par le ministère compétent (par exemple, par un groupe de travail) et il s'agit dans la plupart des cas d'un processus permanent. Mais s'il est prévu une participation importante d'un autre ministère, il faut que le gouvernement envisage la création d'un groupe de travail mixte, pour que l'ensemble des principaux intéressés participent d'emblée à l'élaboration des politiques. En principe, rien n'empêche la création d'un groupe de travail mixte simplement à des fins de consultation et de vérification.

Cette procédure étant une procédure gouvernementale interne, elle pourra être régie par le règlement intérieur du gouvernement. En fait, dans les PECO, ce règlement ne comporte que rarement des dispositions détaillées régissant ces consultations. Des dispositions plus complètes à ce sujet, indiquant la procédure à suivre et fixant des délais, seraient sans doute judicieuses. Ces consultations peuvent être en

particulier rendues obligatoires, cette obligation étant sanctionnée par la non-transmission d'un projet de loi au gouvernement si l'autorité coordinatrice estime que les consultations n'ont pas été suffisantes.

Sanction de l'obligation de consultation interministérielle en Estonie

En vertu de l'article 54 du projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, le ministère de la Justice doit renvoyer les projets de loi qui n'ont pas été examinés par les ministères concernés et par la Chancellerie d'État ; voir le rapport national.

En général, un ministère ne consulte que les autres ministères qu'il juge concernés. Il peut négliger ainsi certains intérêts. C'est pourquoi il est obligatoire dans certains pays, par exemple en Bulgarie, de transmettre les projets de loi à tous les ministères. Cette pratique peut avoir deux conséquences : un travail stérile dans les ministères qui ne sont pas concernés et des problèmes de coordination ainsi que des retards lorsque les intervenants sont aussi nombreux. Une mesure générale de publication des plans de travail de tous les ministères suffit généralement pour permettre à chacun de faire savoir au ministère compétent qu'il est concerné par un projet de loi.

La consultation porte dans la plupart des cas sur un projet de l'ensemble du texte ou de certains de ses chapitres, la rédaction devant être suffisamment avancée pour qu'apparaissent clairement la nature et les modalités du projet de loi. Dans certains cas, lorsqu'un ministère est particulièrement concerné, il pourra y avoir plusieurs consultations. (Lorsqu'un ministère est très concerné, il vaut mieux qu'il soit représenté au groupe de travail mixte). En principe, c'est au ministère qui est à l'origine du texte qu'il incombe de déterminer le moment et la fréquence des consultations. En revanche, c'est une directive gouvernementale qui pourra fixer le délai pour les consultations. Ce délai devrait être suffisamment long pour permettre de bien étudier le projet de loi et de préparer un avis détaillé. En conséquence, ce qu'il est possible de faire, c'est de fixer un délai minimal qui pourra être prorogé pour les textes les plus complexes.

Au niveau du gouvernement, il faudra prévoir un mécanisme pour résoudre les points de désaccord entre les ministères.

Résolution des conflits interministériels en Slovaquie

En vertu de l'article 22 du texte réglementaire du gouvernement, les conflits interministériels doivent être réglés par voie de coordination entre les ministères concernés ou entre leurs ministres. Le gouvernement peut intervenir en cas d'échec, le Premier ministre pouvant préalablement inviter les ministres concernés à examiner les possibilités de solution.

3.4.2. Consultation des organismes non gouvernementaux

Pour avoir une efficacité maximale, les consultations doivent être conçues de manière à produire des informations utiles à l'élaboration des politiques, et non comme un mécanisme destiné uniquement à dégager un consensus entre les parties (les gains sur le plan de la transparence, de l'acceptation et de l'observation des dispositions ne sont toutefois pas à négliger). En conséquence, la consultation doit s'instaurer au moment et de la façon qui seront les plus fructueux pour la formulation de la nouvelle législation. Autrement dit, elle doit généralement intervenir tôt dans le processus d'élaboration des

politiques, mais, dans le cas d'une législation complexe ou de large portée, elle devra parfois avoir lieu à plusieurs stades de l'élaboration des politiques et de la rédaction des textes.

En outre, les procédures de consultation doivent permettre de tirer parti de l'expérience et du savoir spécialisé des personnes consultées ainsi que des données qu'elles pourront présenter. Il faut donc que les personnes consultées puissent se faire une idée claire des objectifs des textes proposés, de la vision que peuvent avoir de la nature du problème les responsables de l'élaboration des politiques, de la méthode ou des méthodes de résolution du problème et de l'impact des réformes envisagées. La nature exacte des informations sera fonction en partie des objectifs de la consultation. Lorsqu'un ministère recourt à des consultations pour vérifier si un nouveau dispositif est complet et réalisable, il pourra être judicieux de diffuser le projet de loi accompagné d'un questionnaire précis. C'est en pratique la forme de consultation qui est la plus utilisée.

Vraisemblablement, une seule méthode de consultation ne suffira pas ; les modalités de consultation doivent être envisagées au cas par cas. Sur certains points, la meilleure solution sera de consulter un groupe permanent d'experts ou certains groupes d'intérêt, mais sur d'autres il faudra obtenir les réactions d'un plus large public. Aussi le gouvernement doit-il définir une politique globale de consultation, que tous les ministères devront appliquer. Cette politique doit être suffisamment souple pour qu'on puisse choisir la procédure la plus adaptée. Elle devra également préciser les cas où il n'y a pas lieu de procéder à des consultations, par exemple pour des raisons de confidentialité, de sécurité ou de protection d'un autre intérêt public, ou parce que ce sont essentiellement des considérations politiques qui sont en jeu. Elle devra enfin imposer aux différents ministères de se doter des moyens qui leur permettront de bien cibler les consultations. On court toujours le risque que les groupes d'intérêt les moins nombreux ou les moins organisés soient négligés, ou que la consultation ne soit pas véritablement ou pleinement représentative, ce qui nuira à sa légitimité.

Certains PECO ont pris des dispositions limitées pour la consultation des intérêts extérieurs sur certaines questions. A titre d'exemple, les modifications du Code du travail doivent dans certains cas être examinées avec les instances représentant les salariés et les employeurs.

Consultation des salariés et des employeurs en Bulgarie

En vertu de l'article 3.1 du Code du travail, la réglementation en matière de relations du travail et de sécurité sociale doit être élaborée en concertation avec les organismes représentatifs des salariés et des employeurs. La concertation s'effectue dans le cadre d'une commission tripartite. (Voir le rapport national).

Mais ce mécanisme utile, qui consiste à exiger dans la loi concernant une matière précise que certains groupes soient consultés lors de l'élaboration des réglementations, n'est pas fréquemment utilisé. On pourrait le développer, au moins lorsqu'il s'agit d'une législation qui aura un impact sur un groupe bien défini doté d'instances véritablement représentatives. Si on l'utilise correctement, cette méthode peut être un bon moyen de tester l'efficacité probable d'un nouveau texte auprès de ceux qui auront à l'appliquer ou qui sont directement visés.

Dans la plupart des cas, il n'existe aucune obligation précise dans ce domaine. Chaque ministère décide s'il doit ou non consulter, sous quelle forme et avec quels interlocuteurs.

Réglementation des consultations concernant les projets de loi en Estonie

En vertu de l'article 53 du projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, les rédacteurs peuvent soumettre les projets de loi à d'autres organismes, personnes ou associations, pour avis et propositions (voir le rapport national).

Pour les consultations, divers mécanismes informels sont utilisés, notamment des séminaires, des discussions avec des personnes ou organismes choisis et l'échange de correspondance. Ils peuvent néanmoins rester superficiels et ils sont souvent de portée limitée, parce que les ministères disposent de délais très brefs pour les consultations durant la phase de rédaction. Si l'on veut développer les consultations, il faut cette fois encore que le programme de travail législatif tienne compte de cet élément et ménage des délais suffisants pour que les consultations soient fructueuses.

De plus, si l'on veut que les organismes consultés coopèrent, il leur faut certaines assurances que leur contribution sera prise en compte. Tel sera le cas lorsque les organismes consultés sont invités à donner un avis sur un projet de texte ou, à un stade antérieur, à fournir des informations essentielles grâce auxquelles les responsables de l'élaboration des politiques pourront mieux comprendre les problèmes. A l'heure actuelle, les rédacteurs ne sont généralement pas tenus d'établir un compte rendu indiquant qui ils ont consulté et dans quel but, jusqu'à quel point ils ont utilisé certains résultats des consultations ou pourquoi ils ont dû écarter tel ou tel avis. Il serait facile de faire figurer ces informations dans le document explicatif accompagnant le projet de loi, ce qui rassurerait les parties consultées. Ainsi, l'autorité coordinatrice pourrait également surveiller l'utilisation des consultations.

Il est fréquent de recourir à la collaboration de spécialistes ou d'experts n'appartenant pas à la fonction publique, à l'initiative des groupes de travail ou des rédacteurs. C'est un bon moyen de compléter l'expertise des fonctionnaires d'un ministère. Dans les secteurs susceptibles de donner lieu à une forte activité législative ou de nécessiter une législation complexe, il sera commode de désigner une commission consultative d'experts ou de praticiens externes. L'appel à des personnes extérieures sera souvent fonction des moyens budgétaires du ministère. Lors du processus de planification, il faudra veiller à prendre en compte lors des discussions budgétaires les dotations jugées nécessaires à cette fin.

De même, le parlement pourra faire appel à des collaborateurs extérieurs lorsqu'il a été saisi d'un projet de loi. En général, les commissions parlementaires peuvent obtenir ces concours extérieurs en vertu du règlement du parlement.

Contribution d'experts extérieurs à l'élaboration des lois en Slovaquie

En vertu de l'article 54 de la loi concernant le règlement du Conseil National, les commissions parlementaires peuvent inviter des spécialistes à leurs réunions et demander à des experts des analyses et avis (voir le rapport national).

Le parlement pourra également créer un organe permanent constitué de spécialistes externes pour obtenir son avis, par exemple sur les aspects juridiques d'un texte émanant d'une commission.

Contribution d'experts extérieurs à l'élaboration des lois en Bulgarie

En vertu de l'article 123 du règlement concernant l'organisation et la structure de l'Assemblée Nationale, il a été créé un Conseil législatif de l'Assemblée Nationale. Ce Conseil se compose d'universitaires n'appartenant pas à la fonction publique, spécialistes de divers domaines juridiques. Il ne peut se prononcer que sur les projets de loi qui lui sont soumis. (Voir le rapport national).

Peu de pays ont instauré un dispositif permettant au grand public de participer à la rédaction des lois. De fait, dans certains cas, les projets de loi soumis au parlement ne sont généralement pas publiés, de sorte qu'il est difficile pour les groupes concernés de formuler des observations auprès des parlementaires. Pour remédier à cette situation, on peut faire appel à la presse pour publier des informations, ou bien le parlement pourra lui-même solliciter directement les réactions du public. Quoi qu'il en soit, les principes démocratiques militent en faveur de la publication officielle et de la mise à disposition du public des projets de loi, dès qu'ils sont soumis au parlement et avant que celui-ci les examine sur le fond.

Publication des projets de loi en Lituanie

Bien que la loi de 1993 sur la publication et l'entrée en vigueur des lois comporte des dispositions détaillées au sujet de la publication des lois et du contenu du Journal officiel, il n'y a aucune obligation générale de publier de cette façon tous les projets de loi. Selon l'article 16, les projets de loi annoncés par le *Seimas* pour débat public sont "généralement" publiés dans un supplément au Journal Officiel. Toutefois, les projets de loi sont accessibles à toutes les personnes et institutions intéressées (voir le rapport national).

3.5. Application de procédures et normes équivalentes aux initiatives parlementaires

Les parlements des PECO ont de très larges pouvoirs en matière de proposition de lois et d'amendement des projets de loi qui leur ont été soumis par le gouvernement. La qualité de cette législation doit satisfaire aux mêmes normes que celles applicables aux projets de loi émanant du gouvernement. Alors que les parlements sont expressément tenus de procéder à une série de vérifications pour toute législation d'origine gouvernementale ou parlementaire, indépendamment du gouvernement, tel n'est généralement pas le cas dans la situation inverse. Le plus souvent, les gouvernements ont moins de possibilités de vérification pour la législation d'origine parlementaire que pour leurs propres projets de loi. En outre, les vérifications parlementaires portent dans la plupart des cas sur la version définitive du projet de loi ; elles n'interviennent pas au stade de l'élaboration des politiques. Tel est le cas également pour les vérifications, par le gouvernement, des propositions de loi émanant du parlement. Si, comme on l'a indiqué plus haut, l'idéal est de procéder au début de l'élaboration des politiques à certaines vérifications de fond, les parlements paraissent mal outillés pour ce travail. Certaines vérifications exigent des informations qui devront être fournies par les ministères et de nombreuses vérifications nécessitent une expertise et une parfaite compréhension des besoins et des ressources indispensables à l'administration et à la mise en oeuvre du texte législatif, éléments qui relèvent généralement du gouvernement.

Les parlements, pour préparer leurs propres projets de loi, ont tendance à s'appuyer sur des spécialistes ou des experts externes ou sur des parlementaires spécialistes du domaine. Lorsque des ressources publiques sont nécessaires, en particulier pour la mise en oeuvre, cette façon de procéder risque d'être insuffisante.

Quelle que soit la qualité du travail fourni par le personnel du parlement et les experts externes pour le compte d'une commission, celle-ci ne disposera probablement pas d'une expertise propre, par exemple pour les études d'impact des réglementations, et certainement pas d'une expertise d'un niveau égal à celui qu'obtient le gouvernement. Surtout dans les domaines où ils seront chargés d'administrer la loi, les gouvernements peuvent légitimement revendiquer une large participation à l'élaboration des textes émanant du parlement, et le parlement ne doit pas déterminer seul le degré de cette participation. Dès lors que les ministères jugent nécessaires des consultations interministérielles pour leurs projets de loi, il est difficile de leur refuser ce droit lorsqu'un texte d'origine parlementaire touche un domaine qui relève de leur compétence. Or, les dispositifs actuels ne prennent pas souvent en compte ces facteurs, qu'il s'agisse d'une proposition de loi ou d'un amendement d'un projet de loi.

3.5.1. Projets de loi émanant du parlement

On peut pallier en partie ces difficultés dans le cas de l'élaboration d'un projet de loi par une commission ou un groupe de travail parlementaires si ceux-ci sont expressément autorisés à demander et obtenir du gouvernement des informations ou une documentation importantes pour la formulation d'une politique ou d'une nouvelle loi. En principe, il devrait être possible, grâce à une telle autorisation, de demander au gouvernement d'effectuer une étude d'impact des réglementations sous une forme ou sous une autre.

Les demandes d'information au gouvernement en Slovénie

En vertu de l'article 141 du règlement de l'Assemblée d'État, les demandes d'information peuvent être adressées non seulement au gouvernement, mais aussi aux autres institutions étatiques et publiques. Un délai doit être fixé. (Voir le rapport national).

Le gouvernement peut ainsi fournir des informations, mais il n'est pas pour autant habilité à faire connaître sa position ou son avis. Cette procédure ne garantit pas non plus que le gouvernement puisse participer à l'élaboration du projet de loi s'il le juge nécessaire.

Les gouvernements ne peuvent pas empêcher l'examen d'un texte émanant du parlement, bien que la constitution confère généralement au Président un pouvoir de veto à l'égard d'une loi qui a été adoptée ou confère au Président ou au gouvernement le droit de demander un réexamen par le parlement. Mais dans certains pays¹⁹, le gouvernement n'a même pas la possibilité de commenter les projets de loi émanant du parlement. Il faut que le gouvernement dispose de certains droits dans ce domaine, en particulier du droit de se voir communiquer tout projet de loi d'initiative parlementaire dès que le parlement en est officiellement saisi, avec demande d'avis dans un certain délai. Bien entendu, un tel avis ne peut avoir qu'une valeur persuasive. Il faut, en tout cas, que le gouvernement puisse clairement indiquer au parlement, par exemple, qu'un projet de loi aurait de profondes répercussions sur le budget de l'État et que le parlement n'a pas la possibilité de fixer de cette manière les priorités pour les dépenses du gouvernement.

19. Par exemple, la Bulgarie ; voir le rapport national.

Avis du gouvernement sur les projets de loi d'initiative parlementaire

En *Estonie*, les projets de loi d'initiative parlementaire doivent être communiqués au ministère concerné, qui doit soumettre son avis au gouvernement dans un délai de trois jours. L'avis collectif du gouvernement doit être transmis à la principale commission dans les trois semaines. Un ministère a le droit de soumettre son avis à l'occasion d'une séance particulière du parlement (projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, articles 59-60 ; voir le rapport national).

En *Slovaquie*, les projets de loi d'initiative parlementaire doivent être soumis au gouvernement, qui doit présenter ses observations dans les 30 jours (loi concernant le règlement du Conseil National, article 70.2).

Pour que cette procédure soit efficace, il faut que le gouvernement dispose d'un délai suffisant pour formuler son avis. Une certaine souplesse est nécessaire à cet effet, car les textes complexes ou controversés peuvent nécessiter un travail intensif, auquel devront participer plusieurs ministères. Les pratiques actuelles ne semblent pas avoir été conçues pour permettre au gouvernement de réaliser sous une forme ou sous une autre une étude d'impact des réglementations du type de celles qu'il aurait réalisées pour ses propres projets de loi. Il faudrait sans doute réexaminer les procédures en vigueur à mesure que le gouvernement met en place une procédure plus systématique d'élaboration des politiques.

3.5.2. Amendement des projets de loi d'initiative gouvernementale

L'amendement des projets de loi soumis par le gouvernement au parlement pouvant profondément modifier les objectifs et l'approche envisagés par le gouvernement, il faut que le parlement puisse déterminer clairement l'impact des amendements et que le gouvernement ait la possibilité de préserver son texte. Il faut en particulier que le gouvernement puisse donner son avis sur les amendements qui risquent de soulever des difficultés d'application ou qui ont d'importantes conséquences en termes de ressources. Dans certains cas, une étude d'impact des réglementations pourra être judicieuse et il faudra que le gouvernement dispose d'un délai suffisant pour réaliser cette étude. Par conséquent, il faut que le gouvernement bénéficie de certaines garanties à l'égard des amendements. Il faudrait peut-être revoir sur ce point les dispositifs en vigueur dans un certain nombre de PECO. Les garanties suivantes pourraient être envisagées :

Amendements parlementaires : mesures destinées à protéger la position du gouvernement

1. Droit, pour un membre du gouvernement, de justifier le projet de loi initial devant la commission compétente (*Slovaquie*, loi concernant le règlement du Conseil National, article 76).
2. Droit d'obtenir communication de tout amendement avant son examen par le parlement (*Slovénie*, texte réglementaire du gouvernement, article 72).
3. Droit de formuler un avis sur tout amendement et de justifier cet avis lorsque l'amendement est examiné par une commission ou par le parlement (*Slovénie, ibid*, articles 69 et 70).
4. Droit, pour un membre du gouvernement, de participer aux séances du parlement lorsqu'un projet de loi émanant du gouvernement est examiné (*Lituanie*, texte réglementaire du gouvernement, article 106).
5. Droit, pour le gouvernement, de soumettre ses propres amendements complémentaires (*Lituanie*, loi de 1994 concernant la procédure législative, article 159).
6. Possibilité d'une étude d'impact analogue à celle réalisée pour le projet de loi initial (*ibid*).
7. Droit de retirer un projet de loi à tout moment (*Estonie*, projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, article 61).
8. Possibilité, pour un commission parlementaire, d'obtenir le concours d'experts du gouvernement pour rédiger les amendements aux projets de loi émanant du gouvernement qui sont examinés par le parlement (*Bulgarie*, voir le rapport national).

3.5.3. Vérifications parlementaires

Dans la plupart des PECO, les projets de loi soumis au parlement doivent faire l'objet de la part de ce dernier d'une série de vérifications formelles. Ces vérifications portent généralement sur les aspects juridiques et techniques, notamment la conformité rédactionnelle aux normes prescrites, la conformité du texte à la constitution, aux autres lois et aux traités ainsi que l'harmonisation par rapport au droit de l'UE. Ces vérifications sont effectuées dans la plupart des cas par le secrétariat du parlement. A l'issue de ces vérifications, il peut être décidé que le projet de loi n'est pas présenté sous la forme qui convient pour qu'il puisse être examiné par le parlement. Lorsque le projet de loi émane du gouvernement, ce dernier aura normalement procédé à ces vérifications ; dès lors, les vérifications parlementaires permettent de contrôler la qualité des travaux du gouvernement. Mais c'est surtout dans le cas de projets de loi d'initiative parlementaire, et aussi d'amendements, que les vérifications parlementaires jouent un rôle majeur. Les projets de loi et amendements d'initiative parlementaire n'étant pas toujours aussi bien préparés que les textes émanant du gouvernement, ces vérifications permettent de les évaluer selon les mêmes normes techniques.

Vérification parlementaire des projets de loi

En *Lituanie*, le Service juridique du secrétariat du *Seimas* contrôle la conformité et le respect des normes rédactionnelles. Le projet de loi, auquel est joint le rapport du Service juridique, est ensuite transmis par le chancelier du *Seimas* au Président de cette assemblée, qui peut en saisir une commission pour examen préliminaire de ces points (loi concernant la procédure législative, article 141 ; voir le rapport national).

En *Slovaquie*, le projet de loi doit être examiné par le Service législatif de la chancellerie du Conseil National. Le Président du Conseil National peut, sur la base de ce rapport, recommander qu'il soit remédié à toute défectuosité (loi concernant le règlement du Conseil National, article 70(1) ; voir le rapport national).

Dans certains PECO, une commission spéciale peut être chargée d'examiner tous les projets de loi sous cet aspect avant transmission à l'assemblée plénière des recommandations que doit obligatoirement formuler la commission.

Vérification de la conformité par une commission parlementaire

En *Lituanie*, le Président du *Seimas* peut saisir du projet de loi une commission pour examen préliminaire de sa conformité. Un projet de loi ne peut être transmis au *Seimas* si sa commission chargée des questions concernant l'État et la loi considère qu'il n'est pas conforme à la constitution (loi concernant la procédure législative, articles 143-146 ; voir le rapport national).

En *Slovaquie*, ces vérifications sont effectuées par la commission pour les questions constitutionnelles et juridiques, qui doit être saisie de tous les projets de loi en deuxième lecture (loi concernant le règlement du Conseil National, articles 59b), 71, 74).

Toutefois, ces vérifications ne portent généralement pas sur des questions plus larges comme le coût des mesures et l'impact du projet de loi. Dans la plupart des cas, le projet de loi doit être accompagné d'un document explicatif, qui contient souvent des informations sur ce point. C'est au secrétariat du parlement qu'il incombe de vérifier que ces informations ont bien été fournies, sans procéder toutefois à ses propres vérifications. De fait, les secrétariats des parlements ne disposent généralement pas des ressources nécessaires à cet effet. En revanche, la commission parlementaire saisie du projet a le plus souvent un mandat suffisamment large pour examiner ces questions et, comme nous l'avons vu, elle peut généralement demander le concours d'experts pour procéder à ces vérifications.

Vérifications générales par les commissions parlementaires

En *Lituanie*, la commission qui est saisie d'un projet de loi pour examen préliminaire peut faire rapport quant aux conséquences budgétaires, à l'opportunité politique, économique et sociale et à la conformité aux critères d'efficacité, de spécificité et d'exhaustivité (loi concernant la procédure législative, article 144 ; voir le rapport national).

Ces vérifications peuvent être importantes pour les opérations de rédaction, car leur existence et leurs modalités influent sur la qualité de la préparation des textes. Plus elles sont appliquées avec rigueur, plus le travail de préparation des initiateurs du projet de loi doit être approfondi pour satisfaire l'instance

parlementaire. En revanche, la qualité des vérifications gouvernementales, et donc du projet de loi même, risque d'être moins bonne si cette procédure n'est appliquée que de façon intermittente ou superficielle. Une duplication apparente des efforts déployés dans ce domaine est en réalité extrêmement utile pour garantir le respect des normes.

3.5.4. Ressources rédactionnelles

Exerçant des fonctions techniques spécifiques en matière de rédaction des lois, les parlements doivent disposer des ressources nécessaires à cet effet. Dans ce contexte, ces fonctions sont de deux types : la rédaction des lois et des amendements des projets de loi et la vérification des projets de lois. Elles exigent une expertise juridique spécifique (par exemple, pour les questions constitutionnelles) et des compétences juridiques spécialisées (par exemple, pour la rédaction d'un texte législatif). Dans certains domaines, les parlementaires qui sont juristes peuvent apporter leur propre contribution, mais des experts externes pourront être également consultés sur certains points, ou l'on fera parfois appel à des spécialistes appartenant à la fonction publique. Dans une certaine mesure, les normes peuvent être fixées et préservées grâce à des vérifications effectuées par un organe spécialisé ou sur avis de ce dernier. Mais, en dernière analyse, pour que la rédaction des lois respecte les normes requises de qualité, le parlement doit mettre en place au sein de son secrétariat un cadre de fonctionnaires dont l'une des principales fonctions sera la rédaction ou la fourniture de conseils en matière de rédaction. Des mesures en ce sens ont été prises dans un certain nombre de PECO.

Services rédactionnels et juridiques dans le cadre du parlement

En *Lituanie*, c'est le Département juridique du *Seimas* qui assure ces services (voir le rapport national).

En *Slovénie*, ces services sont fournis par le Secrétariat pour la législation et les affaires juridiques, sous l'égide du Secrétaire général du parlement (voir le rapport national).

En *Slovaquie*, ces fonctions incombent au Département législatif de la Chancellerie du Conseil National, qui comporte deux divisions : la Division législative et la Division pour l'harmonisation législative (voir le rapport national).

De même que les rédacteurs au service du gouvernement, les juristes au service du parlement doivent acquérir les compétences spéciales requises. Les arguments en faveur de cette spécialisation qui ont été développés plus haut conservent dans ce cas toute leur valeur. De plus, les rédacteurs parlementaires devront adopter essentiellement les mêmes techniques, la même démarche et le même style que ceux utilisés pour la rédaction des projets de loi d'initiative gouvernementale. Aussi doivent-ils être soumis dans ce domaine aux mêmes directives que les rédacteurs gouvernementaux. Comme nous l'avons vu, ces directives, si elles sont établies à la fois par le gouvernement et le parlement, doivent être totalement coordonnées. Le meilleur moyen est probablement de recourir à la loi pour leur donner effet. Par ailleurs, les rédacteurs parlementaires doivent pouvoir bénéficier d'une formation comparable à celle des rédacteurs gouvernementaux. Il faudra favoriser les échanges de rédacteurs entre les deux services pour élargir leur expérience et mieux les sensibiliser aux impératifs rédactionnels de leurs homologues de l'autre service.

3.6. *Application de procédures et normes équivalentes pour l'élaboration des textes de législation dérivée*

Plusieurs PECO utilisent très largement la législation dérivée pour compléter la loi. Un grand nombre d'instruments de législation dérivée n'ont qu'une durée de vie très limitée, mais d'autres mettent en oeuvre la loi et sont indispensables pour son application. C'est dans ce dernier cas qu'il faut tout spécialement s'attacher à respecter les mêmes normes de qualité que celles applicables aux textes législatifs. Dans quelques PECO, les directives concernant la rédaction des textes législatifs et réglementaires comportent des dispositions expresses à ce sujet.

Directives régissant la législation dérivée

En *Estonie*, le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, chapitre 4, articles 67 à 87, contient les prescriptions essentielles applicables aux textes réglementaires et régit leur préparation (voir le rapport national).

En *Lituanie*, la loi sur la procédure de rédaction des lois et autres actes (1995) régit principalement la forme, la structure et le contenu des textes de législation dérivée. Les procédures résultent des textes réglementaires concernant l'organisation du travail du gouvernement et des autres autorités (voir le rapport national).

En *Slovaquie*, de nouvelles règles législatives pour l'organisation du travail du Conseil des ministres sont en préparation pour ces questions (voir le rapport national).

3.6.1. *Répartition des pouvoirs législatifs et réglementaires*

Dans les PECO, la constitution délimite le plus souvent en termes généraux les pouvoirs du gouvernement, agissant collectivement ou via les différents ministères ou d'autres autorités publiques, en matière d'actes normatifs. D'ordinaire, le gouvernement a le pouvoir d'adopter les actes juridiques nécessaires à l'application des lois. En général, le gouvernement n'a pas de pouvoir réglementaire autonome. En conséquence, les actes réglementaires ne sont valables que dans la mesure où ils dérivent d'une loi, lui donnent effet ou l'exécutent ; ils ne sont pas valides s'ils sont contraires à la loi.

Les directives en matière de réglementation ne fournissent que peu d'indications quant aux questions qui devraient relever du règlement et non de la loi. Dans le meilleur des cas, la portée de la législation primaire et de la législation dérivée est définie en termes très larges²⁰. Il s'agit d'une question à laquelle le rédacteur de la législation primaire doit porter une extrême attention. En principe, il est souhaitable que les textes d'application soient préparés en même temps que la législation primaire, de façon à pouvoir être examinés avec le projet de loi auquel ils se rapportent. Souvent, la loi, malgré son adoption par le parlement et même si elle est entrée en vigueur, ne peut prendre effet sans acte réglementaire. Dans de nombreux cas, le parlement ne peut avoir une idée précise des objectifs d'un dispositif législatif sans savoir quel sera le contenu de l'acte réglementaire. Une étude d'impact du dispositif législatif pourra être incomplète si elle ne prend pas en compte les éléments qui seront traités dans le règlement. Mais, pour des raisons pratiques tenant aux délais impartis et aux ressources consacrées à la rédaction, il peut être

20. L'article 3 de la loi bulgare sur les actes normatifs prévoit que la loi réglemente pleinement toutes les relations sociales principales soumises à une réglementation permanente, dans le cadre de la matière qu'elle régit. La loi peut prévoir l'adoption d'actes réglementaires régissant d'autres relations dans le cadre de la matière traitée.

impossible de préparer à l'avance la législation dérivée (et en tout état de cause, ce travail pourra être inutile si le projet de loi est profondément modifié par le parlement).

Dans certains PECO, il est expressément prévu que le parlement doit examiner la question des textes d'application parallèlement à l'examen du projet de loi. Lorsqu'il n'est pas possible de mettre à disposition le projet même de texte réglementaire, il est éminemment souhaitable qu'on rende compte, par exemple dans le document explicatif, de la teneur des dispositions envisagées.

Régime des règlements d'application

En *Lituanie*, le document explicatif qui accompagne le projet de loi doit indiquer quels seront les actes réglementaires nécessaires et qui les rédigera, et il doit décrire dans ses grandes lignes le contenu de ces actes (règlement du gouvernement, article 95 ; voir le rapport national).

En *Slovaquie*, le règlement du Conseil National autorise le Président de cette assemblée à demander à l'initiateur d'un projet de loi la présentation d'un projet de règlement d'application [article 68(4)].

Quoi qu'il en soit, le rédacteur du projet de loi doit savoir précisément quels sont les points qui seront régis par un acte réglementaire. La répartition entre la loi et le règlement doit être le résultat d'une décision de planification prise au moment de la conception du projet législatif. En cas de doute, juridique ou politique, quant aux questions devant relever du règlement, c'est dans le projet de loi qu'il y a lieu de régler ce point. Les parlements ne disposant que de prérogatives limitées pour l'examen des textes réglementaires, le rédacteur devra s'assurer que les questions qui relèvent du parlement sont traitées dans le projet de loi.

Répartition entre la législation primaire et la législation dérivée

Le **projet de loi** doit contenir les principales règles de fond du nouveau dispositif législatif, qui donnent effet à la nouvelle politique et définissent ses éléments fondamentaux, notamment :

- les points pour lesquels entrent en jeu des questions importantes touchant à la politique à mettre en oeuvre ;
- les règles ayant une influence substantielle sur les droits et devoirs des citoyens ;
- les infractions et sanctions pénales graves ;
- les impôts ainsi que les taxes et redevances importantes ;
- les questions de procédure fondamentales pour le dispositif législatif ;
- la modification et l'abrogation de lois en vigueur.

La **législation dérivée** doit s'appuyer sur la politique et les principes qui ont été définis dans la loi correspondante et régler les questions de moindre importance ou les détails du dispositif législatif, en complétant les éléments de base de la loi et en fixant les procédures et les modalités administratives.

Le champ du pouvoir réglementaire du gouvernement peut poser problème. Quelles sont exactement les prérogatives réglementaires du gouvernement dans le cas d'espèce ? Ces prérogatives doivent-elles être exercées collectivement par le gouvernement ou bien par un ministère et faut-il appliquer une procédure particulière pour l'élaboration de l'acte réglementaire ? On peut généralement résoudre ces difficultés par des dispositions législatives expresses²¹. On obtiendra ainsi plus de certitude quant aux pouvoirs du gouvernement. De plus, le parlement aura la possibilité d'examiner quels sont les points qui doivent être traités dans l'acte réglementaire et d'imposer le cas échéant des limites ou des contrôles. Enfin, le cadre juridique gagnant en précision, les tribunaux pourront plus facilement se prononcer en matière d'excès de pouvoir de la part du gouvernement.

C'est pourquoi, de plus en plus, la loi comporte des dispositions d'habilitation. Un certain nombre de PECO ont renforcé cette pratique au moyen des directives qu'ils ont adoptées pour la rédaction des textes législatifs et réglementaires.

Directives concernant les dispositions d'habilitation

En *Bulgarie*, le décret portant application de la loi sur les actes normatifs prévoit à son article 42 l'emploi d'une disposition d'habilitation pour préciser le type d'instrument, l'instance responsable et les matières relevant de la législation primaire auxquelles s'applique la disposition d'habilitation (voir le rapport national).

En *Estonie*, l'article 47 du projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs définit le contenu de la disposition d'habilitation. Il indique clairement que le pouvoir réglementaire des ministres doit résulter d'un pouvoir délégué au gouvernement par une telle disposition. En vertu de l'article 69 de cette loi, les projets d'actes réglementaires doivent être conformes à la disposition d'habilitation pour être valables (voir le rapport national).

En *Slovaquie*, l'article 6(2) des règles législatives concernant la rédaction des lois exige une disposition d'habilitation lorsque l'acte réglementaire émane d'un ministère (voir le rapport national). La forme de cette disposition est régie par les instructions législatives et techniques (paragraphe 19).

Il appartient aux rédacteurs de la loi d'examiner si un dispositif législatif implique des pouvoirs réglementaires et donc si une loi doit prévoir une disposition d'habilitation et quelle doit être la forme exacte de cette disposition. Ce sont là des questions auxquelles il faut s'attacher constamment pour tout projet de loi et qui peuvent nécessiter la recherche d'orientations politiques. Une définition précise du pouvoir réglementaire du gouvernement fait apparaître plus clairement le rôle du gouvernement dans les différents domaines. Le parlement est ainsi mieux à même d'obtenir que le gouvernement l'informe précisément quant à la façon dont il se propose d'utiliser son pouvoir réglementaire. La confiance du public dans les deux institutions ne peut qu'en être renforcée. Cet aspect peut prendre encore plus d'importance, dans le contexte de l'adhésion à l'UE, pour la préparation des réglementations donnant effet aux directives de l'UE²². Certains pays utilisent pour ce faire les actes réglementaires. Ils peuvent ainsi mettre en application plus rapidement les directives de l'UE, de plus en plus nombreuses, et en particulier les modifier dans les moindres délais sans revenir devant le parlement. Si cette solution est adoptée dans

21. Les pouvoirs réglementaires peuvent être définis par une loi d'application générale ou par des lois spéciales. (*Slovénie*, loi concernant le gouvernement, 1993, article 26).

22. Voir également sur ce point le rapport de l'Estonie.

les PECO, elle peut exiger une nouvelle approche. La loi pourra être utilisée uniquement pour définir le cadre des principes et des règles de base indispensables pour donner effet aux directives de l'UE, tout en comportant des dispositions d'habilitation conférant de larges pouvoirs réglementaires pour les règles les plus détaillées.

Toutefois, une loi-cadre pose des problèmes de contrôle, car les parlements n'ont en général guère de possibilités de limiter l'utilisation qui est faite par le gouvernement de ses pouvoirs réglementaires. Plus la loi accorde de latitude au gouvernement, plus celui-ci aura la possibilité de modifier la politique mise en oeuvre par le biais de la législation dérivée, sans avoir à recourir au parlement.

3.6.2. Rédaction des instruments de législation dérivée

En gros, la préparation des actes réglementaires dans les PECO reproduit de façon simplifiée la procédure utilisée pour la loi. En principe, comme cela est souhaitable, la rédaction des textes réglementaires est confiée aux responsables du ministère qui ont rédigé la loi. Les modalités précises sont fonction de l'ampleur des travaux, de l'importance du texte et de sa complexité. Une procédure plus formelle s'impose lorsque l'acte réglementaire doit émaner du gouvernement agissant collectivement, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire interne à un ministère. Le texte réglementaire doit alors être préparé en conformité avec le plan de travail du gouvernement et il faut que le secrétariat du Conseil des ministres mette en oeuvre un dispositif de concertation. En général, les projets préparés dans les ministères en vue d'une décision collective du gouvernement sont vérifiés par le service juridique du Conseil des ministres, qui contrôle leur constitutionnalité, leur conformité aux autres lois et leur forme juridique, et ils peuvent être transmis à un groupe de travail du gouvernement pour examen de leur incidence sur le fond. L'idéal est de déterminer, au moyen d'une directive du gouvernement, dans quel cas un projet de texte réglementaire peut être renvoyé pour étude plus approfondie ou quelles mesures peuvent être prises pour résoudre les conflits interministériels.

Procédure de concertation pour les actes réglementaires émanant du gouvernement

En *Bulgarie*, tout projet de texte réglementaire doit être examiné par le Conseil législatif créé au sein du ministère de la Justice avant de pouvoir être examiné par le Conseil des ministres (décret relatif à la création d'un Conseil législatif au sein du ministère de la Justice, 1992 ; voir le rapport national).

En *Slovénie*, tout projet de texte réglementaire doit être soumis au Service législatif du gouvernement, dont les commentaires doivent être pris en compte avant que le projet soit transmis officiellement au Secrétaire général, qui peut alors transmettre le projet au groupe de travail compétent du gouvernement ou le renvoyer s'il n'a pas été établi conformément au règlement du gouvernement (règlement du gouvernement, articles 24 à 29 ; voir le rapport national).

Il est utile dans ce cas que le projet d'acte réglementaire soit accompagné d'une note explicative, décrivant les objectifs du texte et résumant son contenu. Cela permet de commenter d'autres points importants pour le gouvernement, notamment la conformité du texte au droit de l'UE.

Note explicative pour les règlements adoptés par le gouvernement

En *Estonie*, le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, chapitre 4, section 2 (articles 82-84) contient des dispositions détaillées relatives au contenu des notes explicatives qui doivent être jointes à tout projet de règlement du gouvernement. La note doit en particulier préciser l'impact et le coût d'application.

Lorsque l'autorité réglementaire est le ministre, les procédures de rédaction sont en général internes au ministère et l'examen par le gouvernement dans son ensemble n'est le plus souvent pas exigé. Dans ce cas, c'est le ministère lui-même qui fixe son échéancier, définit et coordonne ses propres procédures et effectue les vérifications qui s'imposent du point de vue de la constitutionnalité et de la conformité aux autres textes législatifs ou réglementaires. La vérification de ces textes réglementaires n'est pas confiée à un service spécial, mais la consultation des ministères concernés offre la possibilité aux fonctionnaires de ces ministères d'attirer l'attention sur les points qui doivent être approfondis. Dans certains cas, le gouvernement dans son ensemble peut intervenir si un texte réglementaire émanant d'un ministère est jugé illégal. Pour ce faire, le texte est généralement revu par le Service juridique du gouvernement.

Pouvoirs du gouvernement à l'égard des textes réglementaires ministériels

En *Slovénie*, le gouvernement ou le Premier Ministre peut refuser l'application d'un texte réglementaire ministériel si le Service du gouvernement chargé de la législation constate qu'il n'est pas conforme à la constitution ou à d'autres lois et il peut demander que le texte soit modifié ou abrogé dans un délai de cinq jours. Si le ministre conteste cette décision, le gouvernement peut saisir la Cour constitutionnelle (règlement du gouvernement, article 14).

Les directives concernant la préparation des textes réglementaires font rarement référence à des vérifications autres que celles qui ont trait à la conformité juridique. Or, un règlement peut parfois avoir un large impact. Le choix des modalités d'application, le coût, le rapport coût/efficacité et les conséquences économiques pour le secteur privé peuvent être déterminants. Si cet aspect essentiel n'a pas été pris en compte lors de la préparation de la loi, l'étude d'impact a un rôle à jouer et elle doit intervenir aux premiers stades de la préparation du texte réglementaire. Elle doit s'inscrire dans une stratégie générale de mise en oeuvre des études d'impact. Celles-ci prendront d'autant plus d'importance si l'on a tendance à recourir, en vertu de lois-cadres, à des textes réglementaires de très large portée (voir la section 6.1 ci-dessus).

3.6.3. Consultations

Pour la rédaction des textes réglementaires, des consultations sont généralement prévues avec les autres ministères et organismes concernés. Leur importance variera en fonction des répercussions sur l'action de ces autres ministères ou organismes. C'est en général le ministère à l'origine du texte qui veille à ce que ces consultations aient lieu. Le Service juridique du gouvernement peut être chargé de vérifier que les consultations ont bien eu lieu, au moins lorsqu'il s'agit de règlements émanant du gouvernement.

Les consultations interministérielles pour les règlements en Estonie

Conformément au projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs, les textes réglementaires du gouvernement et des ministres sont soumis à une procédure de mise en conformité faisant intervenir les autres ministères et organismes concernés. Cette procédure doit être menée à bien dans un délai de 20 jours ouvrables. Les résultats des consultations doivent être consignés dans la note explicative s'il s'agit de projets de textes réglementaires soumis au gouvernement agissant collectivement. Ces résultats peuvent être vérifiés par la Chancellerie d'État (articles 51, 52, 82 et 85 ; voir le rapport national).

Dans un grand nombre de PECO, des organismes extérieurs sont consultés si le ministère chargé de rédiger le projet de règlement le juge utile, mais ces consultations paraissent moins fréquentes pour les règlements que pour les lois et elles consistent en échanges de vues informels avec des organismes représentatifs ou avec des experts ou groupes d'experts spécialistes de certains domaines, le public n'étant pas consulté. Dans ce contexte, deux procédures utiles, instituées par des directives gouvernementales, méritent d'être notées. La première permet au gouvernement d'inviter des spécialistes ou des représentants d'organismes extérieurs à prendre part aux discussions concernant un projet de texte réglementaire du gouvernement à l'occasion d'une réunion du gouvernement.

Consultation officielle d'organismes extérieurs par le gouvernement

En *Slovénie*, le gouvernement peut inviter des organismes extérieurs à assister à l'une de ces réunions, les spécialistes ou experts invités pouvant participer à la discussion (règlement du gouvernement, articles 32 et 36 ; voir le rapport national).

La deuxième procédure vise à élargir le cercle des consultations pour la rédaction des textes réglementaires. Contrairement à l'élaboration des lois, l'élaboration des règlements n'exige pas une diffusion générale préalable du texte avant son adoption. Par conséquent, il n'y a pas véritablement transparence. Lorsqu'un texte réglementaire peut avoir de profondes répercussions pour le public ou de larges catégories de la population, il faudrait sérieusement envisager les moyens susceptibles de permettre aux intéressés de commenter le projet au stade de sa préparation. Le gouvernement pourra ainsi mieux comprendre les problèmes et juger de l'efficacité probable du texte, et les destinataires du règlement l'accepteront probablement plus facilement.

Bien entendu, la possibilité qui sera offerte au public de réagir à un projet de texte réglementaire devra être limitée aux cas importants où les délais supplémentaires qui en résulteront seront vraisemblablement contrebalancés par les avantages à attendre des commentaires du public. C'est pourquoi toute directive gouvernementale dans ce domaine ne peut que fixer le mécanisme obligatoire de consultation du public (de façon que la procédure soit impérative) et obliger à rendre compte des résultats des consultations (en les consignants, par exemple, dans la note explicative qui sera jointe au projet final). C'est la loi qui doit expressément prévoir dans quel cas les consultations seront obligatoires.

Consultation officielle du public

En *Estonie*, le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs (article 86) met en place une nouvelle procédure pour l'examen, par le public, des textes réglementaires. Cette procédure doit être appliquée lorsque la loi correspondante le stipule. Le ministre doit publier un avis adressé au public précisant qu'il est envisagé d'adopter un texte réglementaire et à quelle date le projet soumis à consultation et sa note explicative pourront être obtenus et invitant le public à commenter le texte. Un délai minimal de 10 jours doit être prévu pour les réponses. La note explicative jointe à la version finale doit donner tous les renseignements utiles sur les résultats des consultations et leurs modalités. (Voir le rapport national).

3.6.4. Examen par le parlement

Dans les PECO, on ne considère généralement pas que l'une des fonctions du parlement est de contrôler l'usage qui est fait par le gouvernement de ses pouvoirs réglementaires en examinant systématiquement les règlements adoptés. Les règles relatives à la procédure parlementaire stipulent habituellement que le parlement doit se préoccuper sur un plan général de la façon dont l'exécutif exerce ses fonctions et demander des informations sur la mise en oeuvre de la législation, dans le cadre des principes qui régissent la reddition de comptes par le gouvernement. Mais, à la différence des textes de loi, il est rarement prévu que les commissions parlementaires doivent systématiquement vérifier les textes réglementaires ou contrôler si le gouvernement a correctement fait usage de ses pouvoirs réglementaires.

L'examen des textes réglementaires par le parlement

En *Slovaquie*, conformément au règlement du Conseil National, toutes les commissions parlementaires doivent suivre l'application des lois et vérifier que les textes réglementaires sont conformes aux lois. En cas de non-conformité, de retard dans la publication ou d'absence de publication, les commissions parlementaires peuvent demander des mesures correctrices immédiates et faire rapport au Conseil National si aucune mesure n'est prise (article 45(3)(b) ; voir le rapport national).

On ne reconnaît guère à l'heure actuelle la nécessité d'une procédure parlementaire pour surveiller l'usage qui est fait par le gouvernement de ses pouvoirs réglementaires, voire pour permettre l'examen des textes réglementaires mêmes. Cet élément prendra sans doute davantage d'importance à mesure que les rédacteurs utiliseront de plus en plus le mécanisme de l'habilitation. Dans ces conditions, il faudra alors qu'au minimum le texte des principaux règlements soit communiqué automatiquement à la commission compétente à l'égard du ministère auteur du règlement ; il faudra aussi le concours du secrétariat du parlement pour identifier les règlements qui devront être examinés de plus près par la commission.

3.7 Rendre la législation plus accessible

Dans un État de droit, il est fondamental que toute personne devant se référer au droit écrit puisse facilement en prendre connaissance. Toute personne intéressée par un texte législatif ou réglementaire doit pouvoir le consulter et le cas échéant en acquérir un exemplaire à un prix raisonnable dès sa publication. Il faut également que toute personne intéressée (par exemple, un avocat qui vient de s'installer) puisse acquérir un recueil complet des lois en vigueur. Il faut enfin que les agents des ministères et les instances

judiciaires puissent avoir facilement accès à toutes les lois en vigueur et également à celles qui ne sont plus en vigueur (car elles continuent de régir de nombreuses situations) ; ces fonctionnaires doivent disposer également d'un nombre suffisant d'exemplaires des lois relevant de leur domaine de compétence. Ceci vaut non seulement pour les lois, mais aussi pour les textes réglementaires qui les mettent en application.

3.7.1. *Publication de versions officielles des lois*

En général, la législation est publiée, sous la responsabilité de l'État, sous plusieurs formes. Il faut y ajouter parfois des versions publiées, sous une forme similaire ou différente, par des éditeurs agissant à titre commercial, et entachées dans certains cas d'erreurs notoires. Il faut que les publications officielles soient identifiables comme telles, l'État garantissant leur exactitude et leur authenticité, c'est-à-dire leur validité devant les tribunaux. C'est généralement une loi qui précise les caractéristiques de ces versions authentiques et les formalités applicables. Les textes législatifs et réglementaires suivants font généralement l'objet de publications faisant foi :

Textes législatifs et réglementaires donnant lieu à une publication qui fait foi

1. Les lois et autres instruments de législation primaire (par exemple les décrets présidentiels), une fois adoptés.
2. Les textes réglementaires d'application du droit primaire, en particulier s'ils contiennent des dispositions normatives qui ont une incidence sur le public ou certains groupes, une fois adoptés.
3. Un volume annuel des textes de législation primaire et dérivée adoptés au cours de l'année civile écoulée.
4. Un recueil des textes de législation primaire en vigueur à une date déterminée, mis à jour par publication périodique de suppléments.
5. Un recueil des textes de législation dérivée en vigueur à une date déterminée et devant avoir une certaine permanence, mis à jour par publication périodique de suppléments.
6. Un index complet de tous les textes de législation primaire en vigueur et de ceux qui ont été abrogés ou remplacés, publié périodiquement et fréquemment.
7. Un index complet de tous les textes de législation dérivée en vigueur, publié périodiquement et fréquemment.

Les PECO semblent, pour la plupart, vouloir atteindre ces objectifs. Il leur faut néanmoins rassembler et republier les textes adoptés avant la transition qui restent en vigueur, ce qui complique leur tâche. Les PECO ont tous un Journal officiel dans lequel les nouvelles lois et les nouveaux actes réglementaires doivent être publiés pour prendre effet et faire foi. Ce Journal officiel est généralement publié par le parlement ou le gouvernement. Dans certains pays, c'est une loi qui précise son contenu et ses modalités de publication.

Lois concernant le Journal officiel

En *Bulgarie*, le Journal officiel est publié par l'Assemblée Nationale. La loi précise dans quel cas il doit y avoir publication (les annonces officielles émanant du gouvernement faisant l'objet d'un supplément officieux), la périodicité de la publication, le coût de la publication et le prix de vente (loi sur le Journal officiel, 1995 ; voir le rapport national).

En *Lituanie*, le Journal officiel est publié par le *Seimas* (loi sur la publication officielle et l'entrée en vigueur des lois et autres actes juridiques, 1993). La portée de cette loi est semblable à celle de la loi bulgare.

3.7.2. Les bases de données législatives

La large utilisation qui est faite aujourd'hui de l'informatique pour créer des bases de données législatives facilite la publication. Grâce à ces bases de données, les lois peuvent être rassemblées et codifiées de façon plus efficace et plus fiable. En outre, les bases de données législatives peuvent être consultées en ligne, sur le réseau interne des ministères et surtout sur Internet.

Les bases de données informatisées offrent de nouvelles possibilités aux rédacteurs des lois, mais elles créent aussi de nouvelles obligations. S'il dispose de bonnes possibilités de recherche, le rédacteur qui pourra consulter une base de données contenant le texte complet de la législation du pays localisera plus facilement la législation en vigueur sur laquelle un nouveau projet de loi pourra avoir un impact et qu'il faudra modifier ou abroger. Ces bases de données favorisent également la normalisation de la rédaction législative dans des domaines similaires ou différents, mais pour lesquels on fait appel à des mécanismes législatifs analogues. On peut aussi réaliser une codification plus rapidement que par le passé. Il reste néanmoins important, pour le rédacteur et les autres juristes, de pouvoir consulter aussi bien le droit abrogé que le droit en vigueur et de pouvoir savoir exactement à quel moment une loi a été remplacée par une autre. Il faut que les bases de données législatives soient conçues de manière à répondre avant tout aux besoins des juristes qui les utilisent.

Les bases de données imposent elles-mêmes certaines exigences au rédacteur. L'intégration totale d'un nouveau texte à la législation en vigueur demande une rédaction adaptée. Les textes modifiant ou abrogeant d'autres textes doivent être rédigés de manière à modifier sans ambiguïté la législation en vigueur. Il faut donc indiquer précisément l'effet du nouveau texte sur l'ancien (remplacement, suppression ou adjonction). Les mises à jour de la base de données doivent être très précises quant à la subdivision du texte qui a été modifiée. Un grand nombre de PECO, dans leurs directives concernant les techniques législatives, imposent cette pratique de la modification directe.

Techniques de modification

En *Bulgarie*, le décret d'application de la loi sur les actes normatifs contient à son chapitre 6 (articles 18 à 52) une série de règles imposant les techniques de modification directe.

En *Estonie*, le projet de loi concernant la rédaction des textes législatifs (articles 25 et 26) comporte des règles détaillées pour le remplacement d'un texte et l'insertion ou l'adjonction d'un nouveau texte.

En *Slovaquie*, les règles législatives concernant la rédaction des lois (article 11) précisent que la modification indirecte des lois (c'est-à-dire sans identification précise) n'est pas autorisée.

Bien qu'une base de données informatisée puisse être gérée par une autorité officielle et protégée contre des manipulations extérieures, on ne peut garantir qu'un extrait obtenu directement par un utilisateur fasse foi. La plupart des institutions, notamment les tribunaux, utilisant des textes imprimés, il faut concevoir une méthode permettant d'assurer l'authenticité d'un texte imprimé à partir d'une base de données.

Authentification des lois imprimées à partir d'une base de données

En *Lituanie*, pour qu'un texte provenant d'une base de données fasse foi, il doit avoir été extrait par l'autorité gérant la base de données (en l'occurrence le Centre d'information du ministère de la Justice) et confirmé par la signature du Ministre de la justice (loi sur le registre des lois et autres actes juridiques, 1995, article 8).

3.7.3. Système d'enregistrement

Pour pouvoir publier un recueil complet des lois et règlements, il faut créer et mettre régulièrement à jour un registre complet de tous les instruments législatifs. Il faut donc établir un registre central des différentes catégories d'instruments et un système d'enregistrement. Le gouvernement doit être chargé de cette fonction, et c'est généralement le ministre principalement compétent pour les questions législatives qui aura cette responsabilité. Des directives doivent être adoptées pour déterminer quels sont les textes devant faire l'objet d'un enregistrement, quels sont les types d'informations à enregistrer et quelle est l'authenticité de ces informations, quel sera le système d'enregistrement et de recherche et, enfin, quelles seront les possibilités et conditions d'accès (et notamment le prix à payer par les personnes ou organismes du secteur privé). Pour qu'il soit complet, le registre devra au départ contenir toutes les lois et tous les règlements qui ont été adoptés avant sa mise en place et qui sont encore en vigueur et il doit ensuite prendre en compte tous les textes législatifs et réglementaires adoptés après sa création en indiquant les effets sur les instruments adoptés précédemment. Un tel registre pourra utilement contenir les traités et les décisions judiciaires importantes et il est souhaitable de l'informatiser.

L'enregistrement des lois en Lituanie

En vertu de la loi de 1995 concernant le registre des lois et autres actes juridiques, le Centre d'information du ministère de la Justice doit tenir à jour un registre complet des lois, actes juridiques et traités, sous la forme d'une base de données informatisée. Des renseignements détaillés doivent être fournis pour permettre à l'utilisateur de rechercher la législation et le texte intégral doit figurer dans la base de données. Au départ, c'est l'État qui a financé cette base de données ; aujourd'hui, elle s'autofinance dans une large mesure grâce aux paiements acquittés par un grand nombre d'utilisateurs du secteur privé (voir le rapport national).

3.7.4. Présentation des textes publiés

La présentation matérielle des textes peut faciliter ou compliquer la consultation par les usagers. Par conséquent, les lois et les autres catégories d'actes juridiques doivent respecter dans chaque cas une présentation et un style uniformes, en utilisant un format et une typographie préétablis. Il faudrait que la présentation de l'instrument permette à l'utilisateur de savoir immédiatement de quel type d'acte il s'agit. Les PECO se conforment généralement à cette pratique. La meilleure garantie est que l'impression soit réalisée ou contrôlée par un même organisme.

Malgré tout, un grand nombre de PECO publient encore leurs textes législatifs et réglementaires sous une forme peu moderne, ne facilitant pas la consultation et la recherche. La présentation matérielle d'un texte peut grandement faciliter son utilisation. La publication assistée par ordinateur et les multiples possibilités typographiques permettent une plus grande convivialité. On peut ainsi revoir certains points, par exemple le format, la reliure et les aides au lecteur (table des matières, numérotation, notes sur le contenu des diverses subdivisions, etc.). Tous ces aspects sont étroitement liés au travail des rédacteurs et devraient les intéresser tout particulièrement, car c'est à eux qu'il incombe de concevoir les moyens propres à faciliter l'utilisation de la législation.

RÉDACTION DES LOIS ET PROCESSUS RÉGLEMENTAIRE — RÉPUBLIQUE D'ALBANIE

1. Introduction

Les procédures de rédaction des lois reposent, en Albanie, sur le règlement intérieur du Conseil des ministres et sur celui du Parlement. Il n'existe pas de techniques législatives impératives.

Le processus de rédaction est essentiellement fondé sur les normes internationales, et plus particulièrement européennes, avec le concours de spécialistes étrangers et de différents programmes d'aide. L'Albanie prévoit d'établir un manuel sur les procédures de rédaction de la législation, tant primaire que dérivée, afin de guider le processus de rédaction aux divers niveaux.

2. Système d'actes juridiques

a) S'agissant de la **législation primaire**, les types d'actes les plus couramment utilisés en Albanie sont :

- la Constitution (Principales Dispositions Constitutionnelles, PDC)
- les lois et tous actes juridiques ayant force de loi approuvés par le Parlement
- les décrets approuvés par le Président de la République
- les conventions et traités internationaux ratifiés par le Parlement (traités politiques, accords ou traités militaires, accords frontaliers, conventions sur les droits et devoirs fondamentaux des citoyens, etc.)
- les décisions de la Cour constitutionnelle (article 26, paragraphe 3 des PDC ; les lois, les actes ayant force de loi et les règlements ainsi que leurs dispositions particulières jugés non conformes à la loi sur les PDC, ainsi qu'aux lois en vigueur et aux normes juridiques internationales généralement acceptées, ou aux accords auxquels l'Albanie est partie, peuvent être déclarés nuls et non avenue à compter du jour suivant celui de la publication de la décision de la Cour au Journal officiel) ;

b) S'agissant de la **législation dérivée** :

- les décisions et les ordonnances du Conseil des ministres, des ministères ou d'autres institutions centrales
- les résolutions et les autres actes juridiques adoptés par le gouvernement lors de ses réunions, signés par le Premier Ministre et le ministre compétent.

Les lois et les décrets présidentiels sont, en Albanie, au sommet de la hiérarchie des instruments juridiques. Les décisions du Conseil des ministres sont également très importantes et largement utilisées par le public ; elles concernent l'application des lois en vigueur et sont donc subordonnées aux lois correspondantes.

Le gouvernement est habilité à prendre des actes réglementaires sans devoir consulter les organes dont émane la législation primaire. Au cours de la période de transition, aucun changement essentiel n'est intervenu dans le processus de rédaction des lois.

3. Cadre réglementaire

Il n'existe aucun texte particulier régissant le processus de rédaction. Il est prévu de publier un manuel sur les techniques de rédaction, qui regroupera les principes fondamentaux applicables au processus et aux techniques de rédaction.

A l'heure actuelle, les textes réglementant le processus de rédaction des lois sont les suivants :

- les Principales dispositions constitutionnelles ;
- le règlement intérieur du Parlement ;
- le règlement intérieur du Conseil des ministres.

4. Personnel de rédaction

Au Parlement, des projets de lois et d'autres actes peuvent être rédigés par les partis parlementaires et des groupes informels. Au Bureau du gouvernement, les projets d'actes sont rédigés par des conseillers experts des pouvoirs publics et par les divisions structurelles du Bureau du gouvernement. Les projets de lois peuvent aussi être rédigés par les ministères (groupes de spécialistes de la question).

Chaque ministère est habilité à proposer des projets de loi au Conseil des ministres. Il n'existe pas d'unité spéciale chargée de l'élaboration des projets, cette tâche incombant aux juristes des ministères à l'origine des projets. Le processus de rédaction des lois peut aussi être engagé par des experts d'autres domaines connaissant bien le problème traité dans le projet de loi (ingénieurs, agronomes, médecins, etc.). Divers efforts sont en cours pour créer une instance centralisée regroupant des rédacteurs qui seraient à la disposition de tous les ministères et autres organes publics. Il n'existe actuellement aucune instance de ce type.

Il n'existe pas, au sein de l'administration albanaise, de poste de "rédacteur de lois". Les conseillers juridiques du Parlement et du Conseil des ministres sont considérés comme les principaux rédacteurs. Au sein du gouvernement central, une dizaine de juristes sont chargés de l'élaboration des lois. Avant la transition, ils n'avaient généralement pas été associés au processus de rédaction.

De manière générale, ce sont des fonctionnaires nationaux, et plus rarement des experts sous contrat, qui sont chargés de la rédaction des lois, parfois en collaboration avec des conseillers étrangers (c'est ainsi que l'élaboration du Code du travail est dirigée par un expert suisse). La décision de recruter du personnel extérieur est prise par la Présidence du Conseil des ministres ou par le Président de l'Assemblée du peuple, ou par les deux (ce fut le cas pour l'élaboration des lois constitutionnelles et pour l'organisation de la justice).

Habituellement, l'élaboration de la législation, tant générale que spéciale, est confiée à des groupes spécialisés plutôt qu'à des individus. Les comités interministériels chargés des lois importantes ayant des incidences financières, économiques et socioculturelles comptent parmi les organes importants dans le processus d'élaboration des lois. Ces comités jouent le rôle de conseiller auprès du Conseil des ministres, et ils coordonnent et déterminent l'orientation des politiques gouvernementales dans des domaines essentiels d'activité de l'État.

Ces comités analysent les projets de lois, les soumettent à un examen minutieux et formulent des recommandations en vue d'aider le Conseil des ministres à prendre sa décision finale. Ils ne participent pas au processus de rédaction, ce qui explique qu'ils ne comprennent pas de rédacteurs. Ils ont normalement pour seule responsabilité d'évaluer les projets de loi proposés par les ministères ou d'autres institutions centrales (Parlement, Présidence, Conseil des ministres, ministres, municipalités, tribunaux, banques, et toute autre institution désignée par les actes juridiques).

5. Procédures de rédaction et d'approbation

5.1. Législation primaire

L'article 5 des Principales dispositions constitutionnelles confère le pouvoir législatif, en Albanie, à l'Assemblée du peuple (parlement).

Aux termes de l'article 23 de la loi sur les Principales dispositions constitutionnelles, le processus législatif peut être engagé par le Président de la République, le Conseil des ministres, ou un groupe de 20 000 citoyens ayant droit de vote. En général, les projets sont soumis au Parlement par le gouvernement, qui exerce collectivement son droit d'initiative législative ; les ministres ne peuvent pas présenter de propositions individuelles.

Les projets sont transmis au Parlement ; il appartient au Président du Parlement d'en informer les membres, afin qu'ils les examinent et qu'ils se prononcent. C'est ainsi que les députés sont mis au courant des projets de lois. Après introduction en séance plénière (au cours de laquelle seuls les titres des projets sont cités), le Président les transmet, pour examen approfondi, aux commissions parlementaires. Intervient ensuite l'approbation du programme et de l'ordre du jour de l'examen des projets, dans le cadre de réunions de la Présidence, sur la base des décisions des présidents des commissions parlementaires. Les projets sont enfin soumis à l'approbation de l'Assemblée en séance plénière, à laquelle participe toujours le membre du gouvernement concerné.

Au cours de la séance plénière, le projet est examiné suivant une séquence établie dans l'ordre du jour préparé par le Président, après de nombreuses consultations avec les présidents des commissions parlementaires. Avant d'être soumis à l'approbation du Parlement en séance plénière, le projet doit être examiné par la commission parlementaire compétente, qui procède à l'examen minutieux du projet suivant un programme qui est préparé par le Président de la commission et doit être compatible avec le programme d'activité du Parlement. Les membres de la commission organisent les débats auxquels participent les auteurs du projet et des spécialistes susceptibles de contribuer à l'examen de différents problèmes. A l'issue des débats, la commission doit préparer un rapport qui sera présenté en séance plénière. Le rapport peut proposer, en les justifiant de manière appropriée, trois solutions : approbation de la loi sans amendements, approbation avec des amendements à certains articles, ou rejet (auquel cas le projet est renvoyé à son auteur). Le rapport rend compte de l'opinion minoritaire lorsque l'avis de la commission n'est pas unanime. La commission des lois examine tous les projets de lois et donne son avis

quant à leur conformité aux dispositions constitutionnelles. La séance plénière commence par une approbation de principe du projet. A ce stade, tous les députés ont le droit de participer au débat. La deuxième étape est celle de l'approbation de chaque article. Les propositions d'amendement ne peuvent pas être déposées directement en séance plénière ; elles doivent avoir été préalablement soumises par écrit à la commission compétente pour examen et débat. Après l'approbation de chaque article, l'ensemble de la loi est adopté, avec tous les amendements précédemment approuvés.

L'article 23, paragraphe 2, des PDC stipule que les lois et autres actes de l'Assemblée du peuple, à l'exception des actes constitutionnels, sont considérés comme adoptés lorsqu'ils sont approuvés par la majorité des députés présents, à la condition de recueillir les voix d'au moins un tiers des députés.

Le Président de la République promulgue ensuite les lois, conformément à l'article 28, paragraphe 4, des PDC ; il peut renvoyer la loi devant le Parlement, mais une fois seulement et pour des motifs légitimes, pour un nouvel examen, dans les 15 jours suivant l'approbation du projet et en motivant sa décision (article 28, paragraphe 5, des PDC). La loi entre en vigueur 15 jours après sa publication au Journal officiel, sauf si elle fixe une date précise.

En général, il n'existe pas en Albanie de consultation directe entre les auteurs des projets de lois et des groupes de simples citoyens. Ce dialogue est limité aux échanges entre les auteurs des projets et les membres du Parlement en tant que représentants du public.

Les groupes de citoyens intéressés par certains projets de lois peuvent en débattre avec leurs représentants au Parlement, qui prennent en compte leurs opinions et leurs demandes au cours des séances parlementaires. Les contraintes de temps font que ces échanges sont de courte durée.

Contrôle parlementaire des pouvoirs du gouvernement

L'activité législative et le contrôle des organes exécutifs sont les prérogatives essentielles du Parlement. Dans l'exécution de ses tâches, le Parlement se fonde sur l'application de la loi sur les Principales dispositions constitutionnelles (PDC). L'article 16, point 10, de cette loi habilite le Parlement à contrôler l'activité du Conseil des ministres. L'article 20 stipule que les commissions parlementaires doivent contrôler les activités des ministères et des autres organes de l'État et soumettre les problèmes au Parlement ou au Conseil des ministres.

Le règlement intérieur du Parlement prévoit le contrôle par le biais de l'information. Les principaux instruments dont dispose le Parlement sont les questions et les interpellations.

Questions

En vertu de l'article 82 des PDC, tout député peut poser des questions au Conseil des ministres ou à un ministre.

Interpellations

En vertu de l'article 82 des PDC, chaque député, groupe de députés ou groupe parlementaire peut interpellier le gouvernement. Ces interpellations s'effectuent sous forme écrite et visent à obtenir des informations sur l'activité du gouvernement et d'autres institutions.

Contrôle par voie d'enquête

Le Parlement choisit en son sein les membres des commissions parlementaires qui sont chargées d'examiner et de contrôler les activités des ministères et des autres organes de l'État, conformément à leur domaine de compétence respectif, et de soumettre les problèmes au Parlement ou au Conseil des ministres (article 20 des PDC). Le Parlement peut aussi créer des commissions temporaires pour différentes questions. Les propositions de création de telles commissions peuvent être formulées par le Président, ou par au moins dix pour cent des députés. Tous les groupes parlementaires participent aux travaux des commissions, au sein desquelles ils sont représentés de manière proportionnelle. La décision de création des commissions définit leur mandat, la durée de leurs activités et la date à laquelle elles doivent soumettre leur rapport. Une commission peut collaborer avec divers spécialistes pour obtenir les informations nécessaires sur le travail du gouvernement ; elle a également le droit de demander n'importe quel document, sauf ceux couverts par le secret d'État. Le vote sur le rapport final, comportant les recommandations pertinentes, intervient en séance plénière.

Contrôle des politiques des pouvoirs publics

Le gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement. L'article 16, paragraphe 9, des PDC habilite le Parlement à contrôler les activités du Conseil des ministres. A son entrée en fonction, le gouvernement doit obtenir la confiance du Parlement qui manifeste, par son vote, son soutien politique. Au cours des quatre années de son mandat, le Parlement peut renverser le gouvernement par le vote d'une motion de censure présentée par un groupe parlementaire ou par dix pour cent des députés. Après avoir entendu le représentant du gouvernement, un député "opposé" et un député "favorable", le Parlement fixe la date du débat. Lorsqu'une motion de censure est présentée au Parlement, un débat doit intervenir dans les trois mois. Une majorité absolue des voix est nécessaire pour l'adoption de la motion de censure. En Albanie, la législation dérivée a essentiellement pour objet d'apporter, dans le cadre du système juridique, des éléments de complément ou de clarification des questions traitées par la législation primaire.

5.2. *Législation dérivée (actes du Conseil des ministres)*

Le Conseil des ministres est habilité à adopter des décisions, des ordonnances et des instructions, conformément à la Constitution et aux lois et à leurs textes d'application.

Le règlement du Conseil des ministres dispose qu'un projet de texte doit comporter les éléments suivants :

- introduction, importance et justification du projet en rapport avec les questions à aborder et les objectifs à atteindre ;
- indication de l'existence éventuelle d'un lien avec le programme du Conseil des ministres ;

- résumé du contenu du projet ;
- harmonisation avec la législation en vigueur ;
- analyse économique et financière détaillée, accompagnée de l'indication des incidences budgétaires pour l'année en cours et les années suivantes, ainsi que calcul des coûts budgétaires supplémentaires résultant du projet ;
- commentaires sur le fait que les observations et opinions des ministères concernés n'ont pas été prises en compte.

En général, la première version du projet est élaborée au sein du ministère compétent par les experts de la direction dont émane la proposition, mais cette formule varie selon le type de législation dérivée. Le projet passe ensuite au Cabinet du ministre, après avoir été examiné et approuvé par le chef de la direction, sur la base d'une explication argumentée et professionnelle fournie par les spécialistes du domaine et par les experts juridiques, qui en auront vérifié la conformité aux grands principes de la législation albanaise. Le Cabinet du ministre, composé de spécialistes de différents secteurs, approuve ou rejette la proposition de la direction, à l'occasion de l'une de ses réunions ordinaires. Lorsque le projet n'est pas approuvé, le Cabinet, réuni sous la présidence du ministre, établit à l'unanimité un commentaire soutenu par une argumentation détaillée, et le joint au projet. Le projet peut aussi être renvoyé aux instances compétentes pour modification, si le commentaire propose une telle démarche.

Lorsque le projet est approuvé, le ministre le signe et le ministère le transmet au Conseil des ministres et aux autres ministères concernés, de manière générale ou partielle, par la question traitée. Le ministère transmet en particulier un exemplaire du projet au ministère des Finances, responsable du budget, et un autre exemplaire au ministère de la Justice pour qu'il en vérifie la conformité à la législation albanaise (article 12 du règlement du Conseil des ministres).

Chaque ministère jouant un rôle dans ce processus prépare ses observations et les transmet au ministère qui est à l'origine du projet. Ce dernier examine en détail les observations, introduit dans le projet tous les changements considérés comme raisonnables, et transmet le tout, avec les différents commentaires, au Conseil des ministres pour approbation. Seuls les membres du Conseil des ministres formulent des propositions de projets à l'intention du Conseil (article 10.2 du règlement intérieur du Conseil des ministres de la République albanaise).

Pour ce qui concerne les propositions législatives des ministères, ces derniers préparent les projets de leur propre initiative et soumettent ensuite le texte complet de la loi au Conseil des ministres. Deux exemplaires sont transmis par courrier au Secrétaire général du Conseil des ministres. Le Secrétaire général en adresse des copies aux Conseillers du Premier Ministre (compétents pour le domaine concerné) et au Conseiller juridique (Service juridique).

Ces conseillers, travaillant en coopération constante, examinent le projet du point de vue technique et juridique, formulent des suggestions et préparent un commentaire. Le commentaire accompagnant un projet doit comporter une introduction, préciser l'importance du projet et ses motifs, indiquer les liens avec le programme du Conseil des ministres, résumer le contenu du projet, examiner la conformité avec la législation en vigueur, comprendre une analyse économique et financière, et exposer les raisons pour lesquelles les observations et opinions des ministères concernés n'auraient pas été prises en compte (article 11.2 du règlement intérieur du Conseil des ministres).

Une fois le commentaire établi, le dossier est transmis au Premier Ministre, qui décide si le projet sera examiné à la première réunion du Conseil des ministres ou à une réunion ultérieure.

Pour l'approbation d'un nouveau texte, l'ordre du jour du Conseil des ministres comporte trois phases:

1. Examen des projets de lois et de décrets soumis à l'approbation du Conseil et précédemment agréés par le ministre compétent ou intéressé et le Premier Ministre.
2. Projets considérés comme urgents par le Premier Ministre. Cette phase inclut tous les projets sur lesquels il n'a pas été possible de parvenir à un consensus entre les ministères intéressés dans le cadre des comités interministériels compétents. Le Premier Ministre propose que ces questions fassent l'objet d'un débat et d'une décision au Conseil des ministres.
3. Rapports, informations et autres problèmes d'ordre général présentés par les membres du Conseil des ministres et déjà approuvés par le Premier Ministre (règlement du Conseil des ministres).

Les décisions du Conseil des ministres sont prises à la majorité de ses membres. Les projets étudiés au cours des réunions peuvent être approuvés, modifiés, reportés en vue d'un examen ultérieur ou renvoyés aux ministères compétents pour examen plus approfondi.

La procédure de signature des projets examinés et approuvés par le Conseil des ministres est placée sous la responsabilité du Secrétaire général. Les dossiers sont ensuite transmis au Parlement ou à la Présidence.

Seuls les membres du Conseil des ministres sont habilités à proposer des projets de lois au Parlement (article 10.2 du règlement intérieur du Conseil des ministres).

Les projets examinés au cours des réunions du Conseil des ministres peuvent être approuvés, modifiés, reportés en vue d'un examen ultérieur ou renvoyés pour coordination entre les ministères intéressés. Les projets peuvent être retirés par leurs auteurs, ou être renvoyés aux ministères compétents pour nouvel examen (article 4 du règlement intérieur du Conseil des ministres).

Les décisions du Conseil des ministres sont prises à la majorité de ses membres (article 4 du règlement intérieur du Conseil des ministres). Le Secrétaire général prépare les rapports finals des réunions du Conseil et les communique aux ministères. Le Président du Conseil des ministres prépare un aide-mémoire et le transmet aux médias. Le communiqué contient une note relative à chacun des projets étudiés, indiquant que le projet a été approuvé sans changement, ou avec des changements en vue d'un nouvel examen par le ministre qui l'a proposé, ou a été rejeté.

Les membres du Conseil des ministres doivent transmettre au Cabinet du Premier Ministre des propositions de programme analytique trimestriel et annuel relatives aux projets qui seront présentés. Le programme trimestriel et annuel du Conseil des ministres est établi à partir de ces propositions et approuvé lors d'une réunion du Conseil. Le Président du Conseil des ministres charge l'un de ses membres de coordonner le programme législatif de l'Assemblée du peuple et celui du Conseil des ministres. A la fin de chaque trimestre et de l'année, les membres du Conseil doivent exposer au Président les effets de la mise en oeuvre des actes approuvés dans leur domaine de compétence.

Le Secrétaire général gère le processus de signature et de distribution des actes du Conseil des ministres, après qu'ils ont été paraphés par le ministre ayant formulé la proposition, le Secrétaire d'État de ce même ministère le cas échéant, et le Secrétaire général lui-même, et signés par le Président du Conseil des ministres (article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil, modifié par la décision n° 136 du Conseil, en date du 20 mars 1997).

Le Secrétaire général gère aussi le processus de compilation et de signature des projets de lois et de décrets examinés et approuvés par le Conseil des ministres, et les transmet respectivement au Parlement ou au Président de la République (article 6, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil).

Le règlement du gouvernement ne précise pas quelles sont les questions qui relèvent de la législation primaire et celles qui relèvent de la législation dérivée.

Pour les cas considérés comme importants par la Constitution, c'est au Parlement ou au Président qu'il appartient de décider de l'instrument juridique à utiliser, soit par une loi (décision parlementaire, ou décret présidentiel), soit par un autre acte (décision gouvernementale).

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si une question donnée doit faire l'objet d'une loi ou d'un règlement, les experts se fondent sur le caractère particulier ou général de la question et sur le fait de savoir si elle découle ou non d'une autre question précédemment résolue par une loi. Si tel est le cas, c'est généralement un texte réglementaire qui sera utilisé.

La formule préférée consiste à réglementer par des lois les questions de première importance sur les plans politique, économique et social, telles que les principales dispositions constitutionnelles, les codes pénal et civil, les codes de procédure pénale et civile, le code des douanes, les dispositions juridiques relatives à la fonction publique et les autres dispositions juridiques constituant le fondement de l'État albanais. La législation dérivée trouve en général sa source dans la législation primaire.

Les textes de législation dérivée sont habituellement préparés après l'approbation de la législation primaire. Pour les questions d'intérêt majeur, il serait préférable de préparer les deux ensembles de dispositions en même temps, mais en pratique cela ne se produit que rarement.

L'initiative du processus de rédaction des textes de la législation dérivée est souvent prise par les échelons élevés du gouvernement (ministères, Conseil des ministres), et c'est parfois le même organisme qui prend l'initiative de la rédaction de la législation primaire.

Les actes réglementaires sont publiés au Journal officiel, tandis que les autres actes sont publiés dans d'autres publications périodiques préparées par le Conseil des ministres. Le Conseil des ministres peut abroger les actes illégaux des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'État (article 37 des PDC). Le Parlement n'est pas habilité à modifier les textes réglementaires adoptés par le gouvernement.

6. Publication et diffusion des actes

Législation dérivée

Le Secrétaire général définit les actes de caractère normatif qui doivent être publiés au Journal officiel ainsi que les autres actes qui seront inclus dans d'autres publications périodiques préparées par le Conseil des ministres. La diffusion officielle des actes intervient sous la direction du Secrétaire général dans les deux jours qui suivent leur signature.

7. Actes du Président de la République et procédure d'approbation

Le Président de la République exerce ses compétences constitutionnelles en matière législative par le biais d'actes tels que des décrets, des décisions et des messages. Les décrets présidentiels entrent dans deux catégories : décrets réglementaires et décrets individuels (point 19 de l'article 28 des PDC) Les décrets doivent être signés par le Premier Ministre et approuvés par le Parlement à sa plus proche session. Les PDC prévoient des dispositions particulières pour l'adoption de décrets spécifiques ; c'est ainsi que les décrets de nomination et de révocation des hauts fonctionnaires doivent être approuvés par le Parlement dans un délai de dix jours, tandis que les décrets portant mobilisation générale ou partielle, les décrets sur des situations extraordinaires ou d'urgence, etc., doivent être soumis à l'approbation du Parlement dans un délai de cinq jours. L'approbation du Parlement n'est pas nécessaire pour les décrets individuels, qui sont publiés en vertu des compétences du Président.

Dans la pratique législative albanaise, les actes du Président qui se présentent sous la forme d'un décret ne sont généralement pas soumis à l'approbation du Parlement. Le Président de la République peut aussi prendre des décisions ayant, sur le plan judiciaire, moins d'importance que les décrets. Cette compétence présidentielle n'est toutefois pas utilisée au point de devenir une tradition judiciaire. Le Président peut exercer son droit de veto à l'égard des lois approuvées par le Parlement, au moyen de "messages motivés".

8. Procédure d'approbation des décrets

Les PDC définissent les étapes de cette procédure. Le Conseil des ministres prend l'initiative. De par la loi, le Président de la République adopte des décrets sur la base de projets qui lui sont soumis par le Conseil des ministres conformément aux règles de base de sa fonction. Le Président peut aussi agir de sa propre initiative. Il existe une procédure particulière pour ce qui concerne les décrets de promulgation des lois (point 4 de l'article 28 des PDC). Le Parlement transmet les lois approuvées au Président, qui dispose de 15 jours, à compter de la date d'approbation de la loi, pour exercer son droit de veto. Passé ce délai, il est obligé de promulguer les lois.

9. Coûts

Il n'existe pas de pratique normalisée permettant d'évaluer le coût des nouvelles dispositions législatives. Cette évaluation des coûts repose sur la tradition et la pratique, mais pas sur des procédures normalisées.

L'effet financier des nouvelles dispositions législatives est évalué par le ministère concerné ayant préparé le projet, notamment le Ministère des Finances, ou en collaboration avec d'autres organes financiers centraux. Il n'existe pas de procédures standard pour effectuer ces calculs. Pour évaluer l'effet financier des nouvelles dispositions législatives sur le secteur privé concerné par le projet de loi, le ministère du Travail et d'autres ministères concernés, et particulièrement le ministère des Finances, suivent des procédures particulières. Les spécialistes des deux ministères travaillent sur la question des coûts sociaux des nouvelles dispositions législatives sans avoir à respecter des procédures formelles. Les informations sur les coûts liés au projet ne sont pas confidentielles et peuvent être communiquées sans aucune restriction au Parlement et au public en général.

10. Respect de la Constitution

Les options de fond doivent respecter les exigences de la Constitution et cette conformité sera vérifiée, pendant la phase de rédaction des projets, en gardant présentes à l'esprit les Principales dispositions constitutionnelles de l'Albanie. La vérification finale intervient au cours du processus d'approbation. Toutes les exigences constitutionnelles sont d'égale importance, et le personnel chargé de la rédaction en tient compte sans aucune distinction.

Le respect de la Constitution est assuré par la Cour constitutionnelle, qui juge si les lois et les actes ayant force de loi sont compatibles avec la Constitution, et si les actes et dispositions réglementaires sont compatibles avec la Constitution et avec la loi. La Cour constitutionnelle est seule compétente pour juger, avant leur ratification, de la compatibilité avec la Constitution des accords internationaux conclus au nom de la République d'Albanie, et du respect par les lois des normes généralement acceptées du droit international et des accords auxquels l'Albanie est partie.

10.1. *Respect de la législation et de la jurisprudence de l'Union européenne*

Il existe quelques dispositions spéciales permettant de vérifier si la législation est compatible avec le droit de l'Union européenne (UE). Un groupe de spécialistes désigné par le gouvernement contrôle tous les actes juridiques et formule les principales propositions nécessaires. Ce groupe est essentiellement composé de juristes de différentes institutions centrales, telles que le Parlement, le gouvernement, l'université, les ministères, etc.

Des progrès ont été réalisés dans la voie de l'harmonisation entre le système juridique albanais et les normes juridiques internationales. L'amélioration du système juridique pour qu'il réponde aux normes de la Communauté européenne est conduite en étroite coopération avec les institutions étrangères opérant en Albanie. Ce rapprochement a pour objet d'aider le gouvernement à préparer de nouvelles lois en matière économique et à harmoniser les dispositions existantes avec les normes de l'UE. Les services suivants ont été mis en place :

- coordination : un soutien organisationnel sera fourni pour garantir un rapprochement, une harmonisation et une cohérence juridique complets, au plan interne albanais entre le droit en vigueur et les nouvelles dispositions, et au plan supranational avec le droit européen et d'autres dispositions internationales. Cette coordination impliquera une participation de donateurs étrangers dans le domaine de la réforme du droit.
- Commentaires et informations générales : tout au long de la durée du contrat, de brefs documents d'information seront préparés, en anglais et en albanais, sur les projets de lois retenus pour achèvement.
- Consultations en matière rédactionnelle : des experts rédigeront des documents complémentaires et offriront des consultations rapides sur des projets de rédaction à court et à moyen terme. Ces consultations sont disponibles sur simple demande de la part des fonctionnaires albanais participant à la procédure législative.
- Fourniture de documents juridiques étrangers : les publications juridiques pertinentes seront acquises et diffusées.
- Formation : le personnel de base sera formé en Albanie et en Europe. A la fin de 1995, le Programme Phare de l'UE a accordé à un consortium de cabinets juridiques (*Claes & Partners et Studio Legale Tonucci*) un contrat pour l'harmonisation des systèmes juridiques.

Le consortium Claes & Tonucci est guidé, dans son programme d'assistance, par le Comité directeur juridique. Ce Comité a été créé par le gouvernement albanais, sur proposition du consortium, en vue de remédier à la confusion et à la concurrence entre les ministères.

Le processus de rédaction des textes juridiques s'inspirera dans une large mesure du Livre blanc de l'UE "Préparation des états associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union". Ce document de 400 pages constitue un catalogue des directives, des réglementations et des orientations de l'UE qu'un pays doit respecter pour pouvoir adhérer à l'Union.

On peut également citer, parmi les autres programmes d'importance en cours en Albanie :

- Le projet GTZ, sur la législation en matière économique en Albanie.
- Le projet CEELI de l'American Bar Association, financé par le USAID.
- Les projets de l'ANCA et de la WBA, organisant un séminaire avec le Conseil de l'Europe et l'ANCA pour examiner et approuver un Statut directeur et un Code d'éthique et apportant une assistance technique à deux nouvelles associations professionnelles affiliées à l'Association mondiale des avocats et à l'Association des jeunes juristes.

10.2. *Respect des obligations internationales*

Il n'existe pas de dispositions spéciales permettant de vérifier si les textes de lois sont compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions internationales. Les juristes conservent cette donnée présente à l'esprit dans leur travail quotidien. Aucun organisme gouvernemental n'est chargé de cette mission.

10.3. *Respect des formalités juridiques*

Il n'existe, quant aux pratiques standards de rédaction des projets, aucune spécification à suivre dans l'élaboration des lois. Le personnel chargé de la rédaction s'appuie essentiellement, dans son travail, sur la tradition et la pratique. Il n'existe ni manuel, ni réglementation écrite. Comme on l'a indiqué au début de ce document, un projet doit comporter tous les éléments énumérés par le règlement du Conseil des ministres.

11. *Recours à l'informatique*

La rédaction des projets d'actes législatifs ou réglementaires fait appel, en Albanie, aux technologies informatiques. Dans les services du Parlement, du gouvernement, des ministères et d'autres institutions de l'État, les principaux programmes utilisés sont Windows 95 et Windows 3.11 de Microsoft Office. Chaque rédacteur a la possibilité de travailler sur ordinateur. Le gouvernement et le Parlement disposent de réseaux informatiques et peuvent également utiliser l'Internet. Un programme spécial, intitulé "Le juriste", et contenant tous les titres des lois, décisions et décrets, est entré en service au cours de la période 1991-1996. Les textes de lois peuvent aussi être recherchés dans les archives des institutions de l'État et dans les archives du gouvernement et du Parlement.

12. Publication des textes législatifs et réglementaires

Sources législatives

Les actes législatifs et réglementaires sont publiés au Journal officiel, mais pas les projets de lois. Les textes réglementaires sont imprimés par les soins du Conseil des ministres, et les lois par les soins du Parlement. Les textes de droit primaire et une partie des textes de droit dérivé paraissent donc dans la même publication et sont repris dans des volumes annuels. Pour les deux catégories, les volumes les plus récents datent de novembre 1996.

Au cours de la période de transition (mai 1992 - avril 1997), 3 014 décisions et autres actes ont été adoptés par le Conseil des ministres. Une grande partie d'entre eux ont été publiés au Journal officiel, de même que les 631 lois approuvées par le Parlement. Un bureau d'ordre central, rattaché au Conseil des ministres, est chargé de conserver des archives complètes de tous les textes de droit dérivé ; au Parlement, un autre bureau d'ordre conserve les textes de droit primaire. Des recueils complets de la législation en vigueur sont conservés par les directions, les secrétariats, les conseillers et les hauts fonctionnaires. Le public et les juristes du secteur privé peuvent acquérir à tout moment, partout dans le pays, et pour un prix modique, l'ensemble complet des textes juridiques en vigueur ou des exemplaires de certains instruments.

L'Index législatif est un recueil des textes de législation primaire et dérivée. L'édition la plus récente date de 1996. Il existe trois modèles d'index : chronologique (date d'entrée en vigueur du texte), alphabétique, et thématique. Tout projet de loi introduit devant le Parlement doit être imprimé dans les 24 heures. Le service des publications est responsable de sa transmission à l'imprimerie et de sa vérification.

Les projets de lois ne sont imprimés que lorsqu'ils doivent être transmis aux députés et aux experts, à qui ils sont distribués gratuitement. Le public ne peut en faire l'acquisition. Les coûts d'impression et de diffusion des textes de loi sont à la charge du budget du Parlement ; ceux des textes réglementaires sont supportés par le Conseil des ministres. Une fois le texte approuvé, aucune autorité ne peut y apporter de changements sur le fond avant sa publication. Seules les corrections grammaticales sont autorisées.

Après l'approbation d'un texte, un délai obligatoire d'une semaine à dix jours est nécessaire avant sa publication officielle.

RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — BULGARIE²³

1. Introduction

L'article 87 de la Constitution stipule que "le droit d'initiative en matière législative appartient à chacun des membres de l'Assemblée nationale et au Conseil des ministres" ; "la loi de finances est préparée et soumise exclusivement par le Conseil des ministres".

Il existe donc deux procédures fondamentales, très différentes, par lesquelles un projet de loi peut être soumis au Parlement. Elles seront toutes deux examinées dans le présent document. Lorsqu'il ne sera pas fait explicitement mention de la rédaction et de la soumission d'un projet de loi par un membre du Parlement, il conviendra de supposer que la section concernée fait uniquement référence à la procédure du Conseil des ministres.

En réponse à la question 1.1 du questionnaire SIGMA, on notera que les projets de loi soumis par les membres du Parlement sont rédigés soit par le ou les membres du Parlement concernés, soit par des experts extérieurs, pouvant aller de personnes associées au parti politique du membre en question, à une fondation ou une autre organisation à but non lucratif et à des experts indépendants. Les membres du Parlement peuvent faire appel, dans des limites bien définies, à des experts extérieurs pour les aider à rédiger un projet de loi.

Tous les autres instruments sont rédigés par des administrateurs travaillant pour le gouvernement, et en général par des fonctionnaires de rang moyen à inférieur des ministères ou autres organismes opérationnels désignés soit par le Conseil des ministres, soit par le ministre concerné. Le travail collectif de ces groupes de fonctionnaires peut être dirigé par un premier ministre adjoint, un ministre ou le chef d'un autre organisme gouvernemental, un ministre adjoint ou un chef adjoint d'un autre organisme gouvernemental, ou encore le chef d'une direction ou d'un département au sein d'un ministère. Dans certains cas, par exemple pour la rédaction de lois régissant des questions juridiques ou commerciales spécifiques, telles que les codes de procédure civile et criminelle, la loi sur les notaires, la loi sur les nantissements enregistrés, la partie concernant les transactions commerciales de la loi sur le commerce, etc., le ministre de la Justice peut, conformément à l'article 7 du décret n° 20 de 1992 adopté par le Conseil des ministres et relatif à la création d'un Conseil législatif au sein du ministère de la Justice, désigner des groupes de travail spéciaux comprenant des membres du Conseil législatif, d'autres fonctionnaires et des experts extérieurs.

En matière de lois, les dispositions et pratiques en vigueur avant la transition n'ont été maintenues que très rarement.

23. Ce rapport décrit le régime de la rédaction des projets de lois et de la gestion de la réglementation, tel qu'il était en vigueur en Bulgarie au 27 mars 1997.

En premier lieu, la Constitution a radicalement modifié la liste des personnes habilitées à soumettre des projets de loi au Parlement, la limitant au Conseil des ministres et aux membres du Parlement.

En deuxième lieu, il existe une procédure entièrement nouvelle de soumission, d'examen et de vote des projets de loi, introduite par le règlement relatif à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale.

En troisième lieu, bien que la loi sur les actes normatifs et son décret d'application aient été respectivement adoptés en 1973 et 1974 et n'aient pas été expressément modifiés (à l'exception de deux modifications tout à fait mineures de la loi sur les actes normatifs, en 1995), le paragraphe 3 des "Dispositions transitoires et finales de la Constitution" stipule que "les dispositions des lois en vigueur s'appliqueront si elles ne sont pas contraires à la présente Constitution". Par conséquent, certaines parties de la loi sur les actes normatifs sont désormais non valides, par exemple le chapitre 2, "Planification des projets de loi", les parties du chapitre 3 traitant du "Conseil législatif", qui n'existe plus (encore qu'il existe maintenant, comme nous le verrons plus loin, deux organes distincts portant ce même nom mais exerçant des fonctions différentes) et des parties du chapitre 5, etc. La même observation peut s'appliquer à certaines parties du décret d'application. Les dispositions subsistantes établissent un certain nombre de principes compatibles avec le processus démocratique, ou sont de caractère technique.

Pour ce qui concerne la rédaction des textes réglementaires, les différences sont moins évidentes. Néanmoins, les règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration ont tenté de rationaliser le processus de rédaction et d'adoption des textes de droit dérivé et de mettre en place les mécanismes de sauvegarde nécessaires pour assurer la conformité.

Une autre différence fondamentale, apparue après la transition, est due à un facteur indirect : le contrôle, par la Cour constitutionnelle, de la constitutionnalité des textes normatifs adoptés par l'Assemblée nationale et le contrôle judiciaire des textes réglementaires. Ce contrôle a eu pour effet de rendre les organes législatifs beaucoup plus conscients de la nécessité de vérifier les textes avant leur adoption.

2. Cadre réglementaire

Le processus de rédaction est défini, avant tout, dans diverses dispositions de la Constitution et notamment l'article 87 relatif à l'initiative législative, l'article 88 relatif aux règles de votation, l'article 114 relatif aux actes que le Conseil des ministres est habilité à adopter et l'article 115 relatif aux actes que chacun des ministres est habilité à adopter.

Le chapitre 6 des règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration est également pertinent en ce qui concerne la rédaction et l'adoption des textes législatifs et réglementaires. La section III des règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration régit l'approbation des projets de lois et l'adoption des textes réglementaires par le Conseil des ministres. La procédure d'adoption par les ministres et les chefs d'autres organismes gouvernementaux n'est pas régie par des dispositions explicites ; elle s'effectue sur la base des pratiques en vigueur.

La loi sur les actes normatifs et son décret d'application énoncent les procédures standards à suivre dans le processus de rédaction et définissent les exigences concernant les normes de présentation, de format et de style de rédaction ou l'application de la législation.

A chaque étape du processus de rédaction des projets de lois, une vérification est effectuée par le Conseil législatif du ministère de la Justice, par les juristes du département juridique du Conseil des ministres, par

le Conseil législatif de l'Assemblée nationale lorsque les projets de lois lui sont transmis, et enfin par les commissions parlementaires chargées d'examiner ces projets. Ce processus de vérification s'est avéré très efficace, et toutes les lois ont été adoptées selon une présentation uniformisée.

Les textes réglementaires adoptés par le Conseil des ministres sont soumis aux mêmes procédures de vérification. Pour ces instruments, la vérification est assurée par les juristes des départements juridiques des ministères ou organismes compétents, qui peuvent être également les auteurs des projets, et par les juristes du département juridique du Conseil des ministres. Pour ce qui concerne les décrets en Conseil des ministres, il faut aussi que le Conseil législatif du ministère de la Justice soit consulté. Pour les autres instruments normatifs adoptés par le Conseil des ministres (décisions et ordonnances), il n'est pas nécessaire que le Conseil législatif du ministère de la Justice soit consulté. Néanmoins, sur le plan de la forme, tous les textes réglementaires comportent une présentation uniformisée.

Les textes réglementaires adoptés par les ministères et autres organismes sont uniquement soumis à une vérification interne ; néanmoins, sur le plan de la forme, tous les textes réglementaires adoptés comportent une présentation uniformisée.

3. Instruments réglementaires

Les actes législatifs ou réglementaires sont énumérés dans la Constitution et décrits de manière plus détaillée dans la loi sur les actes normatifs. Il s'agit, en premier lieu, des instruments normatifs - lois et décisions - qui sont adoptés par l'Assemblée nationale et qui font l'objet de l'article 86 de la Constitution. Les lois sont décrites de manière détaillée dans la loi sur les actes normatifs. Il n'existe pas de texte réglementant les décisions, qui sont adoptées sur la base des pratiques en vigueur. Conformément au paragraphe 2 de l'article 86 de la Constitution, elles ont la même force exécutoire que les lois. La différence est que les décisions sont adoptées pour réglementer occasionnellement certaines relations et non pour les réglementer de façon permanente. L'Assemblée nationale adopte également un autre instrument, en vertu de l'article 73 de la Constitution, à savoir les règles sur l'organisation et la structure de l'Assemblée nationale.

Les actes réglementaires sont énumérés aux articles 114 et 115 de la Constitution. Il s'agit des décrets, ordonnances et décisions du Conseil des ministres, ainsi que des réglementations qui doivent être adoptées en même temps qu'un décret. Les ministres peuvent publier des règles, des règlements, des instructions et des ordonnances. A l'exception des instructions et des ordonnances publiées par les différents ministres, tous les autres instruments sont réglementés de manière plus détaillée dans la loi sur les actes normatifs. La définition des ordonnances et des cas dans lesquels elles peuvent être prises est probablement considérée comme évidente. En tout état de cause, cette omission n'a soulevé aucun problème pratique.

L'Assemblée nationale peut adopter des lois ou des décisions pour toute question qui lui paraît pertinente, à condition de respecter les dispositions de la Constitution. Le Conseil des ministres peut adopter des règlements en vertu d'une loi (article 114 de la Constitution). Il n'existe pas, dans la Constitution, de disposition spéciale stipulant que les ministres ne peuvent adopter des textes de législation dérivée qu'en vertu d'un acte de niveau supérieur. Les pouvoirs des ministres sont définis dans des décrets particuliers du Conseil des ministres, précisant les attributions de chaque ministère. Les ministres édictent les règles relatives à l'organisation et aux activités de leur propre ministère ; il s'agit de documents internes, qui ne sont pas publiés. Ces règles peuvent contenir certaines dispositions concernant la rédaction interne des instruments qui seront adoptés par le ministre. Il est admis, en tout état de cause, que le ministre ou le chef d'un organisme gouvernemental adopte les textes réglementaires nécessaires à l'exécution des fonctions du ministère ou de l'organisme, conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés.

Il existe par conséquent quatre niveaux principaux d'instruments normatifs : la Constitution, les lois et décisions adoptées par l'Assemblée nationale, les instruments adoptés par le Conseil des ministres, et les instruments adoptés par les différents ministres. Il existe un cinquième niveau, celui des arrêtés locaux des communes, mais ces actes ont toujours un caractère local limité et ne sont pas publiés au Journal officiel ; ils ne sont donc pas évoqués dans le présent document.

On ne trouve pas, dans la Constitution, de disposition unique établissant la hiérarchie des instruments normatifs. On peut néanmoins déduire cette hiérarchie de plusieurs dispositions de la Constitution et de la loi sur les actes normatifs. L'article 149, paragraphe 1, alinéa 2, de la Constitution stipule que "la Cour constitutionnelle statue sur les demandes visant à déclarer inconstitutionnels les lois et autres actes adoptés par l'Assemblée nationale" ; l'article 125, paragraphe 2, dispose que "le Tribunal administratif suprême statue sur les conflits relatifs à la légalité des actes du Conseil des ministres et des ministres" ; l'article 107 prévoit que "le Conseil des ministres peut annuler les actes des ministres lorsqu'ils sont contraires à la loi ou impropres" ; en vertu de l'article 15 de la loi sur les actes normatifs, les actes de niveau inférieur doivent être conformes aux actes de niveau supérieur. Ces dispositions ont été efficacement renforcées par les dispositions constitutionnelles citées ci-dessus. Ce système a servi, dans un certain nombre de cas, de barrière efficace à une mauvaise utilisation des pouvoirs législatifs du Parlement ou de l'exécutif. Il subsiste cependant un inconvénient majeur pour ce qui concerne la Cour constitutionnelle : seuls peuvent la saisir les organes cités par l'article 150 de la Constitution : un cinquième des membres du Parlement, le Président, le Conseil des ministres, la Cour suprême de cassation, le Tribunal administratif suprême et le Procureur général ; les simples citoyens ne peuvent pas la saisir. Cela semble, dans une certaine mesure, mettre davantage l'accent sur les demandes de contrôle de la législation fondées sur des considérations politiques plutôt que sur des motifs purement juridiques.

Il existe également des instruments non normatifs. Ils sont essentiellement limités à certains domaines affectant, par exemple, la politique fiscale ou les relations du travail. Ils revêtent généralement la forme de circulaires adressées, par exemple, par la direction générale des impôts à tous les bureaux fiscaux, par la direction générale des douanes à tous les bureaux des douanes, par le ministère du Travail et des Affaires sociales à tous les bureaux du chômage ou à tous les bureaux chargés des questions relatives aux pensions ou à la sécurité sociale, par la Banque nationale de Bulgarie aux banques commerciales, etc. Ces circulaires ont pour objet d'interpréter la loi ou de combler les lacunes en permettant une application uniforme. Malheureusement, en outrepassant leurs pouvoirs par de telles circulaires, les chefs des services mentionnés ci-dessus en arrivent parfois à une réglementation normative de certaines questions, contrevenant ainsi à la loi. Ces circulaires n'ont pas d'effet contraignant à l'égard des administrés, mais elles sont opposables aux fonctionnaires qui doivent les appliquer. Elles ne peuvent pas faire l'objet d'un recours, mais tout acte individuel pris en application de ces circulaires peut faire l'objet d'un recours.

4. Personnel de rédaction

Le ministère de la Justice comporte une unité spéciale intitulée Conseil législatif. Cette unité se composait, lors de sa création, de 21 juristes permanents ; cette équipe a été récemment (14 mars 1997) réduite à douze juristes par le gouvernement intérimaire. Le Conseil législatif peut en outre faire appel à des experts extérieurs (aussi bien des fonctionnaires que des personnes ne travaillant pas pour le gouvernement, venant généralement du monde universitaire). L'une des fonctions du Conseil législatif, énoncée dans l'article 2, alinéa 1, du décret n° 20 de 1992 portant création d'un Conseil législatif au sein du ministère de la Justice, est de "préparer, sur proposition du Conseil des ministres et du ministre de la Justice, les projets de lois et de règlements". En pratique, le Conseil législatif procède effectivement à la rédaction d'une partie des textes législatifs (comme on l'a noté au point 1, "Introduction"), mais la plus grande partie de ses travaux est liée à son autre fonction, celle de vérification de la conformité. Les projets

d'instruments normatifs sont généralement rédigés par les unités spécialisées des ministères ou par des groupes interministériels ad hoc.

Au sein d'un ministère, la rédaction d'un projet de loi ou d'acte à soumettre au Conseil des ministres est généralement confiée à un groupe ad hoc composé de fonctionnaires de différents services. Ce groupe, qui comporte toujours au moins l'un des juristes du ministère, est dirigé par l'un des hauts responsables du ministère, comme un ministre adjoint ou le chef d'une direction. La rédaction des instruments normatifs publiés par un ministre est souvent beaucoup plus simple, et elle peut être confiée au chef d'une unité interne, qui rédige le projet et le soumet à toutes les autres unités concernées.

En règle générale, les rédacteurs des textes législatifs sont des fonctionnaires des ministères ayant des compétences particulières dans un domaine donné, mais sans formation juridique. Comme on l'a noté plus haut, un groupe de travail comporte toujours au moins l'un des juristes du ministère.

On ne dispose pas d'informations statistiques quant au nombre de fonctionnaires qui, dans les services gouvernementaux, sont appelés régulièrement à rédiger des projets de dispositions législatives ou réglementaires. En fait, il est très probable que la plupart des rédacteurs ne participent pas à la rédaction de plus d'un texte législatif qui devra être adopté par l'Assemblée nationale. Certains fonctionnaires pourraient participer assez souvent à la rédaction de nouveaux textes réglementaires ou à des modifications de règlements qui devront être adoptées par le Conseil des ministres ou un ministre en particulier. Cela est naturellement très variable selon le poste occupé par le fonctionnaire en question.

Comme on l'a noté au point 1, "Introduction", des consultants ou du personnel sous contrat peuvent participer au processus de rédaction des projets de textes. Le règlement 31 publié le 3 septembre 1996 par le ministre de la Justice régit les honoraires pouvant être payés aux consultants externes. Le montant maximum de ces honoraires est fixé à 100 000 leva pour la rédaction d'un projet de loi ; le ministre de la Justice peut néanmoins décider que le projet est particulièrement complexe, et augmenter ces honoraires. Des montants du même ordre sont versés aux experts externes désignés par le Conseil des ministres pour faire partie de certains groupes de travail.

Les experts externes (juristes spécialisés, économistes consultants ou représentants de la partie du secteur privé à laquelle s'appliquera la réglementation prévue) peuvent contribuer à la rédaction, généralement à titre bénévole. Les décisions en la matière sont prises cas par cas.

Au cours des sept dernières années, la rotation des fonctionnaires a varié considérablement d'un ministère à l'autre. Ceux qui, aujourd'hui, participent à la rédaction des projets de loi au sein de la fonction publique peuvent être des fonctionnaires qui exécutaient déjà des tâches similaires avant la transition. L'ampleur de ce phénomène dépend largement de la rotation du personnel de chacun des ministères, et celle-ci varie considérablement.

La formation en matière de rédaction s'effectue exclusivement sur le tas, dans le cadre d'un apprentissage supervisé. La supervision et la surveillance de la qualité des projets sont assurées par le biais de l'approbation des textes, parfois à plusieurs niveaux hiérarchiques successifs, avant qu'ils puissent être transmis aux autres ministères ou organismes pour avis. En général, une fois le projet achevé par ceux qui participent directement à son élaboration, le texte doit être soumis aux responsables des directions ou départements concernés pour approbation et consultation internes, s'il s'agit d'un instrument normatif à publier par le ministre. Un projet d'instrument normatif qui devra être adopté ou approuvé par le Conseil des ministres est transmis pour avis aux autres ministères et organismes sous la signature du ministre (ou, le plus souvent, d'un ministre adjoint agissant au nom du ministre), qui a la possibilité, à ce stade, de revoir le projet et, s'il n'en est pas satisfait, de le renvoyer pour amélioration.

Le processus de consultation constitue en lui-même une forme de supervision et de surveillance.

En fait, les commissions parlementaires font fréquemment appel à des experts pour expliquer ou clarifier les projets de lois. L'ampleur de ces interventions varie d'une commission à l'autre et dépend souvent de la complexité du sujet traité dans le projet.

Les experts gouvernementaux sont régulièrement invités par les commissions parlementaires (mais non par les membres du Parlement) à participer à l'élaboration des textes que le législateur souhaite introduire ou à la rédaction d'amendements aux textes de loi en cours d'examen par le Parlement.

Les projets de lois du Conseil des ministres et les projets d'actes réglementaires sont généralement rédigés par les mêmes personnes. Les projets soumis par les membres du Parlement sont, naturellement, le plus souvent rédigés par des personnes entièrement différentes.

5. Procédure de rédaction

5.1. Législation primaire

Programmation et calendrier

Conformément à l'article 25 des règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration, le Conseil des ministres adopte un programme relatif à son activité législative. Ce programme concerne à la fois la rédaction des projets de lois à soumettre à l'Assemblée nationale et celle des instruments d'application. Il est contraignant pour les différents ministères et organismes, ou groupes de travail, qui doivent préparer les projets et les soumettre dans les délais prescrits à l'examen du Conseil des ministres. Bien qu'il respecte généralement ce programme, le Conseil des ministres n'y est pas tenu, et il arrive que des changements interviennent dans les activités de rédaction des projets de loi au cours du mandat d'un gouvernement. Chaque nouveau gouvernement adopte un nouveau programme.

Le plan d'ensemble, valable pour les quatre années qui constituent la durée normale du mandat du gouvernement, est ensuite subdivisé en plusieurs plans spécifiques pour chacune des sessions parlementaires. Avant chaque session, les ministères et les autres organismes gouvernementaux sont invités à indiquer les projets de lois dont ils proposent l'inclusion dans le plan spécifique pour la session concernée. Le ministère de la Justice choisit ensuite un nombre approprié de projets, sur la base du nombre de jours d'activité législative prévus au cours de la session, et établit le calendrier de saisine. Dans ce contexte, le ministère de la Justice s'efforce de retenir des projets de lois intéressant différents domaines. Le ministre de la Justice soumet ensuite le plan au Conseil des ministres ; après approbation, le processus de rédaction peut commencer.

Le calendrier prévoit lui-même les dates limites successives de soumission du projet de loi au Conseil législatif, au Conseil des ministres et enfin à l'Assemblée nationale.

Le plan d'ensemble du précédent gouvernement, approuvé au début de 1995, comportait à l'origine près de 250 projets de lois. Les plans relatifs aux sessions comprenaient environ 25 projets de lois, dont sept à huit lois entièrement nouvelles, le reste consistant en des textes modifiant des lois en vigueur.

L'Assemblée nationale adopte également, pour la durée de son mandat, un programme législatif qui n'a pas de caractère obligatoire, et qui connaît de nombreux changements au cours de la législature.

Il n'existe aucune procédure formelle permettant de comparer les objectifs de l'action des pouvoirs publics (tels qu'ils ont été approuvés à l'origine) et la version finale du projet (avant son approbation par le gouvernement), afin de déterminer la cohérence entre les objectifs initiaux et les dispositions finales. Fondamentalement, les rédacteurs sont tenus par un mandat précis qu'ils doivent respecter. Les incohérences peuvent être décelées et éliminées au cours du processus de rédaction et des consultations entre les ministères et organismes. Elles peuvent aussi être détectées par le Conseil des ministres, qui renverra alors le texte pour révision.

Les calendriers de préparation des différents projets de lois sont établis dans les plans spécifiques du Conseil des ministres, comme on l'a noté ci-dessus, ou, plus rarement, dans des décisions ad hoc attribuant à des ministères, organismes gouvernementaux ou groupes de travail la responsabilité de la rédaction d'instruments que certains événements peuvent rendre nécessaires ; ce fut récemment le cas pour certaines lois relatives au secteur bancaire. Les calendriers sont gérés et suivis par le Conseil des ministres. C'est au Secrétaire général du Conseil des ministres qu'il appartient de gérer et de suivre les calendriers.

Aux termes de l'article 29 des règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration, un projet de loi ne peut être soumis au Conseil des ministres qu'après avoir fait l'objet de consultations avec les instances gouvernementales concernées. En fait, le précédent gouvernement avait introduit l'obligation de consulter tous les ministères et organismes gouvernementaux sur les projets de loi (mais non sur les textes de droit dérivé, pour lesquels la consultation est limitée aux ministères et organismes gouvernementaux concernés). En conséquence, le projet de loi doit être soumis au Département juridique du Conseil des ministres, puis au Conseil législatif du ministère de la Justice. Après examen par le Conseil législatif, le projet de loi est présenté par le ministère de la Justice, accompagné d'un rapport signé également par le ministre qui était à l'origine responsable de la rédaction du projet. Le projet de loi doit être approuvé par le Conseil des ministres avant d'être soumis au Parlement. Lors de sa transmission au Parlement, le projet de loi doit être accompagné d'un texte justificatif exposant, aux termes de l'article 14 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs, les raisons de l'adoption de l'instrument ; ses objectifs ; les éléments de fond de ses points principaux ; et les résultats attendus de son application.

L'introduction des projets de lois devant le Parlement relève du pouvoir discrétionnaire du Conseil des ministres. Il n'existe aucune règle exigeant une notification préalable. Le Parlement applique ses propres règles et son calendrier, une fois que le projet de loi lui a été soumis (chapitre 6 des règles relatives à l'organisation et aux activités de l'Assemblée nationale, qui seront examinées dans la section pertinente).

Un projet de loi approuvé par le Conseil des ministres est soumis au Président du Parlement, qui agit alors conformément au chapitre 6 des règles relatives à l'organisation et aux activités de l'Assemblée nationale. Une fois que l'examen du projet de loi a débuté au sein des commissions parlementaires compétentes, il est de pratique courante de faire appel à des fonctionnaires de rang moyen ou supérieur des ministères concernés pour défendre le projet de loi ou apporter des éclaircissements sur certains points.

Rédaction

Dans le contexte du processus de rédaction en vigueur, les questions relatives à l'élaboration des politiques semblent être l'un des points faibles de la réglementation bulgare. Ces questions ne sont pas abordées de manière explicite par la législation en vigueur, et les rédacteurs doivent très souvent s'en remettre à leur propre interprétation des objectifs. Les orientations sur lesquelles ils peuvent s'appuyer comprennent généralement, en premier lieu, l'approbation d'une proposition de rédaction d'une nouvelle loi (proposition souvent rédigée par les rédacteurs eux-mêmes, mais approuvée par le ministre compétent avant la soumission au Conseil des ministres). Cette proposition énonce habituellement certains des objectifs que

l'action des pouvoirs publics vise, et son approbation signifie que les objectifs ont été eux-mêmes approuvés. D'autres questions liées aux politiques peuvent se poser au cours de la rédaction des projets de lois, et peuvent être résolues, soit par le chef d'un groupe de travail interorganismes, soit par le ministre ou le chef d'un autre organisme compétent. Naturellement, l'évaluation finale de l'acceptabilité de la position adoptée par les rédacteurs n'intervient qu'au moment de l'approbation.

Il n'existe pas d'unité spéciale chargée de l'élaboration des politiques, par opposition à la rédaction des projets de lois. Pour autant qu'elles ne soient pas formulées dans la proposition originale, des orientations sur les objectifs des politiques ou des instructions sur le contenu des politiques pourront être fournies au cours du processus de rédaction, comme on l'a noté ci-dessus. Malheureusement, les rédacteurs sont souvent livrés à eux-mêmes et doivent se forger leur propre opinion sur les politiques au cours du processus de rédaction.

Il n'existe pas de procédure établie pour la rédaction des textes. Un rédacteur peut prendre pour modèle une législation étrangère, la législation de l'UE, ou un traité. Une grande partie de la législation bulgare est calquée sur des modèles étrangers. La législation de l'UE est devenue le modèle principal pour les domaines qu'elle recouvre. Lorsque des modèles étrangers ne sont pas immédiatement disponibles, ou ne conviennent pas, les rédacteurs doivent compter sur leur perception et leur compréhension de la situation. Les étapes successives citées en exemple dans la question (analyse, recherche, conception, élaboration et examen) semblent parfaitement logiques et il est probable qu'une bonne partie de la législation bulgare est rédigée selon une telle procédure.

La décision de constituer un groupe de travail interorganismes plutôt que de confier la rédaction d'un projet de loi à un ministère donné est prise par le Conseil des ministres dans les cas où il considère que cette approche favorisera le processus de rédaction, par exemple lorsque l'instrument à rédiger est complexe, qu'il couvre plus d'un domaine de compétence, etc. Il n'y a pas critère fixe, et la décision est toujours de caractère subjectif. En outre, le ministère de la Justice est aussi habilité à constituer des groupes interorganismes pour la rédaction de certains projets de lois. Les questions relatives à la consultation et à la participation des autres ministères ont été abordées ci-dessus, sous la rubrique "Programmation et calendrier".

Il n'existe aucune obligation légale générale de consultation des intérêts publics concernés au cours des phases d'élaboration des politiques et de rédaction. La consultation est obligatoire dans certains domaines : la législation du travail et les autres dispositions législatives pouvant avoir une incidence sur le niveau de vie font l'objet d'une discussion préalable avec les syndicats et les organisations professionnelles, au sein de la Commission tripartite, en application de l'article 3, paragraphe 1, du Code du travail, qui stipule : "L'État réglemeta les relations en matière de travail et de sécurité sociale, ainsi que les questions relatives au niveau de vie, en coopération et en consultation avec les organisations syndicales et patronales représentatives."

Pour les lois importantes, des observations sont sollicitées par le biais de l'organisation, par exemple, de séminaires ou de débats. La fréquence et la forme de ces débats varient considérablement. Quant à savoir s'il convient de conduire des consultations approfondies ou si de telles consultations auront même lieu, les facteurs déterminants peuvent être purement objectifs (contraintes de calendrier) ou très subjectifs (absence d'initiative de la part d'un ministère).

La responsabilité des rédacteurs s'arrête à la soumission du projet de loi au Conseil des ministres en vue de son approbation et de sa transmission à l'Assemblée nationale, sauf pour ceux d'entre eux qui seront appelés devant les commissions parlementaires. Une fois le projet de loi soumis au Parlement, les rédacteurs n'interviennent plus. La relecture des épreuves s'effectue conformément au chapitre 4 de la loi

sur les actes normatifs : le texte est certifié par le Président de l'Assemblée nationale, par le Premier Ministre ou par le ministre qui a adopté l'instrument, et également par le Secrétaire général de l'institution concernée. La certification intervient sur l'original de l'instrument, conservé par l'organisme qui a adopté. Un exemplaire, auquel est jointe une lettre d'accompagnement, est transmis aux fins de publication.

En pratique, après l'adoption d'un instrument normatif par le Parlement ou par le Conseil des ministres, le texte est remis à un rédacteur habilité à apporter des modifications mineures sur le plan du stylistique sans pour autant modifier le sens du texte. C'est ce texte final révisé qui est certifié selon la procédure décrite plus haut.

Les projets de lois ne sont généralement pas considérés comme secrets. Ils sont néanmoins traités comme des documents confidentiels parce que ce sont des documents internes, et les administrés n'ont pas automatiquement accès aux projets. Il arrive souvent que le gouvernement décide de communiquer à la presse les principaux points d'un projet de loi, une fois qu'il a été approuvé par le Conseil des ministres. A moins que le gouvernement ne décide de faire participer certains groupes, ou que cette participation ne relève d'une obligation légale, comme dans le cas de la Commission tripartite, il n'existe dans ce domaine aucune obligation et les particuliers ou les groupes intéressés n'ont pas de droit à participer au processus de rédaction des projets de lois.

Le problème de l'accès à un projet découle du fait qu'aucune loi sur l'accès à l'information n'a encore été adoptée. Le paragraphe 1 de l'article 41 de la Constitution stipule que "Chacun a le droit de rechercher, de recevoir et de diffuser l'information...". Le paragraphe 2 du même article indique que "Les citoyens ont le droit de recevoir, de la part des organismes ou institutions de l'État, des informations sur des questions auxquelles ils portent un intérêt légitime...". Sur la base de ces deux dispositions et de l'article 5, paragraphe 2, de la Constitution, qui stipule que ses dispositions sont d'application directe, la Cour constitutionnelle a été récemment saisie sur le point de savoir si l'article 41 de la Constitution peut être interprété comme autorisant les parties intéressées à demander des informations aux organismes ou institutions de l'État. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a indiqué que la question était trop vaste et trop complexe pour qu'elle puisse la résoudre par une décision, et qu'une loi devrait être adoptée pour y apporter une réponse. Par conséquent, le gouvernement est virtuellement libre, en attendant l'adoption d'une telle loi, de décider dans chaque cas s'il souhaite ou non rendre publics les projets de lois, et les parties intéressées n'ont donc pas la possibilité de prendre connaissance des projets et de formuler, à titre officieux, leurs observations, à moins que le gouvernement ne décide de leur accorder accès aux textes.

Examen par le Parlement

Conformément au chapitre 6 des règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale, le Président de l'Assemblée nationale doit, dans les trois jours de sa soumission, soumettre le projet de loi à l'examen des commissions parlementaires compétentes. Une commission permanente peut procéder à l'examen d'un projet au plus tôt 48 heures après la réception du texte par ses membres. Les délais de soumission des rapports des commissions sont fixés dans chaque cas, en fonction du programme législatif du Parlement et du programme hebdomadaire ou bimensuel. Les projets de lois introduits par le Conseil des ministres doivent être soumis à l'Assemblée nationale, pour un premier vote, au plus tard un mois après leur introduction. Les projets de lois introduits par les membres du Parlement doivent être soumis à l'Assemblée nationale, pour un premier vote, au plus tard trois mois après leur introduction. Dans un délai de sept jours après le premier vote, les membres du Parlement peuvent proposer, par écrit, des amendements au texte adopté en première lecture. Le projet de loi doit alors revenir pour une seconde lecture dans un délai de 14 jours.

L'article 74 des règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale précise le calendrier relatif aux projets de décisions.

Aux termes de l'article 14 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs, le document justificatif doit énoncer : les raisons de l'adoption de l'instrument, ses objectifs, les éléments de fond de ses points principaux et les résultats attendus de son application. Sur le plan de la publicité, ce document est soumis à la même réglementation que celle exposée plus haut à propos des projets de lois eux-mêmes.

Le projet de loi est examiné par une commission principale, qui en assume la responsabilité d'ensemble, et par certaines autres commissions, sur décision du Président de l'Assemblée nationale prise conformément à l'article 64, paragraphe 1, des règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale.

Avant le vote en première lecture d'un projet de loi, les membres du Parlement peuvent librement proposer des amendements, et la commission principale peut finalement soumettre un texte substantiellement différent du texte original. Comme on l'a noté ci-dessus, les membres du Parlement peuvent, dans un délai de sept jours après le premier vote, formuler des propositions écrites d'amendements au texte adopté en première lecture. Le projet de loi doit alors revenir pour une seconde lecture dans un délai de 14 jours. L'article 70, paragraphe 2, des règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale dispose qu'après le vote en première lecture, les propositions qui iraient à l'encontre des principes contenus dans le texte adopté en première lecture ne sont pas recevables.

L'article 88, paragraphe 2, de la Constitution stipule que les décisions de l'Assemblée nationale doivent être adoptées par un seul vote. Les projets de décisions peuvent être proposés par les membres du Parlement ou par les groupes parlementaires. Il existe une procédure simplifiée pour leur adoption (article 74 des règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale).

Les amendements soumis au Parlement peuvent avoir été rédigés par les parties ayant le droit d'initiative législative, à savoir le Conseil des ministres et les membres du Parlement. S'agissant du Conseil des ministres, la rédaction des amendements sera généralement confiée à l'organisme ayant rédigé le projet de loi originel.

Les responsables du ministère ayant rédigé le projet de loi n'en suivent l'évolution au Parlement que dans la mesure où ils y sont invités par le Parlement.

Selon l'article 71 du recueil des Règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale, l'organisme à l'origine d'un projet de loi peut le retirer avant le début du vote en première lecture. Ensuite, le projet ne peut être retiré que sur décision de l'Assemblée nationale. Dans le premier cas, par conséquent, le gouvernement peut retirer le projet de loi, y apporter les amendements nécessaires, et l'introduire à nouveau. Dans le second cas, il peut demander l'autorisation de retirer le projet. Naturellement, le projet de loi peut, dans le cadre de consultations officieuses, être amendé par la commission parlementaire principale avant d'arriver en séance devant l'Assemblée.

Le Conseil législatif de l'Assemblée nationale a été créé par l'article 123 des Règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée. Bien que portant le même nom que l'organisme créé au sein du ministère de la Justice, il en diffère très sensiblement. Le Conseil législatif de l'Assemblée nationale est un groupe d'universitaires n'appartenant pas à la fonction publique. Il s'agit essentiellement de professeurs, en activité ou retraités, de la Faculté de Droit de l'Université de Sofia ou d'autres institutions universitaires à vocation juridique. Le Conseil tient des réunions occasionnelles pour examiner les projets de lois que lui soumettent les commissions parlementaires. Contrairement au Conseil du ministère de la Justice, il

n'existe aucune obligation de soumettre un projet de loi, pour avis, au Conseil législatif de l'Assemblée nationale.

Le Conseil législatif de l'Assemblée nationale, structure participant au processus législatif, joue assurément un rôle utile. La qualité des textes de loi est toujours améliorée lorsqu'un projet donné est attentivement examiné par un groupe de personnes possédant des connaissances et une expérience approfondies dans différents domaines du droit. Cette structure, mise en place pour la première fois en Bulgarie en 1995, n'est pas sans susciter certaines critiques. L'examen des projets de lois par ce groupe informel serait soit redondant, soit trop long. Les points de vue sur le rôle du Conseil législatif de l'Assemblée nationale ne sont donc pas unanimes. Il faut naturellement se souvenir que si les contraintes de temps l'exigent, cet organisme de caractère informel peut simplement ne pas être consulté.

En pratique, comme le montrent à l'évidence ses délibérations, tant en séance plénière qu'en commission, le Parlement étudie très attentivement les politiques à la base de chaque projet de loi. Il examine aussi de manière approfondie le détail de ses dispositions. Ce travail détaillé se fait surtout en commission, mais il arrive également qu'un débat très minutieux ait lieu en séance plénière.

L'article 67, paragraphe 4, des Règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale prévoit que le Parlement examine le projet dans son ensemble en première lecture. L'article 70, paragraphe 1, du même document dispose qu'en seconde lecture le Parlement peut à n'importe quel stade examiner le projet de loi chapitre par chapitre, article par article ou disposition par disposition.

L'article 80 de la Constitution fait obligation à tout fonctionnaire et à tout citoyen de fournir toute information demandée par un commission parlementaire. Par ailleurs, l'article 24, paragraphe 2, des Règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale fait obligation à tous les organes de l'État, fonctionnaires, organismes publics et citoyens de fournir toute information demandée par une commission parlementaire.

Il n'existe pas de procédure formelle par laquelle le Parlement ou les groupes politiques qui le composent pourraient examiner et commenter la forme, la structure ou la rédaction d'un projet de loi avant qu'il ne lui soit officiellement soumis. Examen et commentaires ne peuvent être dans ce cas qu'informels.

Comme on l'a noté ci-dessus, seuls les membres du Parlement et le Conseil des ministres peuvent soumettre des textes de loi au Parlement. L'inconvénient de ce système est que le gouvernement n'a officiellement aucun droit de formuler des observations sur les projets de lois déposés par les membres du Parlement. Par conséquent, les dispositifs de vérification et de contrôle évoqués plus haut ne s'appliquent pas dans ce cas, et notamment la vérification de la conformité avec la législation de l'UE. Le Parlement s'appuie sur son propre Conseil législatif et les juristes de son personnel ou, lorsqu'il l'estime nécessaire, sur les documents ou le témoignage des fonctionnaires gouvernementaux.

L'article 102 de la Constitution prévoit qu'après approbation par le Parlement, le Président doit, dans un délai de 15 jours, soit signer un décret présidentiel (*oukase*) de publication de la loi, soit renvoyer le projet au Parlement. Le Président dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire, et le renvoi n'est pas nécessairement lié à une éventuelle inconstitutionnalité du projet de loi. Pour être adopté à nouveau, le texte doit recueillir la majorité absolue à l'Assemblée nationale (et non plus la majorité simple comme pour la première adoption). Si le projet est adopté une nouvelle fois, le Président est tenu de signer un décret de publication dans les sept jours suivant la notification de cette seconde adoption.

Dispositions législatives particulières

Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, de la Constitution, le budget de l'État ne peut être présenté que par le Conseil des ministres. C'est la seule exception à la règle selon laquelle les membres du Parlement sont également habilités à déposer des projets de lois. La procédure d'adoption de la loi de finances est la même que pour les autres lois.

Le cas particulier des travaux législatifs du Parlement ayant pour but de rapprocher la législation locale de celle de l'UE est examiné de manière détaillée au point 6.3., "Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne".

Les obligations contractées en vertu des traités internationaux prennent effet par une loi. La procédure est généralement la même que pour la législation générale. L'article 73 des Règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale prévoit quelques différences : la commission des Affaires étrangères doit donner son avis, le texte du traité ne peut pas être modifié et les réserves à un traité multilatéral ne peuvent être formulées que si elles sont recevables. Par ailleurs, l'article 6 de la loi concernant le Journal officiel prévoit que les traités peuvent être publiés sous la forme d'un supplément au Journal officiel, avec un tirage inférieur, et non dans le Journal officiel lui-même. Cette méthode pourrait soulever des problèmes au cas où des administrés tenteraient d'invoquer ou de prouver l'existence de dispositions de traités publiés de cette manière.

L'article 11, paragraphe 3, de la loi sur les actes normatifs prévoit que ces types d'actes sont abrogés ou modifiés par une disposition spécifique du nouvel acte ou de l'acte modificateur. Le chapitre 6 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs traite de manière plus détaillée de l'abrogation et de la modification des textes en vigueur et précise que l'acte abrogé ou modifié doit être expressément et pleinement identifié. En bref, la nouvelle disposition peut soit indiquer qu'une disposition en vigueur est abrogée, soit comporter la nouvelle formulation lorsque la disposition en vigueur est simplement modifiée.

Une même loi peut être modifiée autant de fois que cela est jugé nécessaire, y compris au cours de la même session parlementaire ou de la même année civile. Bien que certaines lois n'aient jamais été modifiées, la plupart l'ont été au moins une fois. Certaines lois ont été modifiées plusieurs fois au cours de la même session parlementaire ou de la même année civile. Il peut y avoir à cela trois raisons principales. La première est d'assurer une gestion fine de certaines lois comme celles régissant, par exemple, la privatisation ou la privatisation de masse. La privatisation, à l'échelle à laquelle elle est conduite en Europe centrale et orientale, est un phénomène nouveau, et il était difficile de trouver du premier coup les bonnes solutions législatives. Deuxièmement, certaines lois peuvent devoir être légèrement modifiées lorsqu'une nouvelle loi est adoptée. C'est ainsi que la loi sur le commerce (qui est, en Bulgarie, le texte fondamental en matière de droit des sociétés) a été légèrement modifiée à plusieurs reprises lors de l'adoption de la loi sur les banques, de la loi sur la bourse, etc. Troisièmement, certaines dispositions de plusieurs lois, source de controverse sur les plans politique ou émotionnel (les lois sur les restitutions, par exemple), ont connu une séquence de modifications, d'annulations de ces modifications par la Cour constitutionnelle, de nouvelles modifications légèrement différentes des précédentes et de nouvelles contestations.

Formalités

Les textes de législation primaire entrent en vigueur trois jours après leur publication, sauf si le texte lui-même fixe un autre délai ou une autre date. La règle des trois jours résulte de l'article 5, paragraphe 5, de la Constitution.

L'entrée en vigueur d'une loi ne peut pas être subordonnée à l'adoption d'un acte gouvernemental. Mais son application effective peut être conditionnée par un acte gouvernemental. Dans certains cas, la loi prévoit que "les modalités et les procédures... seront adoptées par le Conseil des ministres". Il est évident que, dans de tels cas, la loi ne peut pas être mise en application tant que le Conseil des ministres n'a pas effectivement adopté la législation dérivée nécessaire. On a observé un très petit nombre de cas dans lesquels le Conseil des ministres a retardé, pour des raisons budgétaires, l'adoption des réglementations d'application.

Les textes de législation primaire entrent toujours en vigueur. C'est leur application effective qui peut être parfois retardée, comme on l'a noté au paragraphe précédent.

5.2. *Législation dérivée*

Attribution du pouvoir réglementaire

Il n'existe pas de définition des domaines dans lesquels la réglementation doit prendre la forme d'un texte de législation primaire ou pourrait seulement relever d'un texte de législation dérivée. L'article 3, paragraphe 1, de la loi sur les actes normatifs précise néanmoins que les relations sociales fondamentales qui peuvent faire l'objet d'une réglementation durable doivent être entièrement régies par des lois ; c'est là la seule indication de ce type. Le paragraphe 2 de ce même article stipule que pour les autres relations sociales, la loi peut prévoir l'adoption de dispositions de législation dérivée. C'est le Parlement qui, dans chaque cas, définit quelles sont les "relations sociales fondamentales qui peuvent faire l'objet d'une réglementation durable", et quelles sont les "autres relations sociales".

L'article 114 de la Constitution dispose que "conformément aux lois, et en application de ces lois, le Conseil des ministres prend des décrets, des ordonnances et des décisions". L'article suivant énumère les types d'instruments que peuvent adopter les ministres : règles, règlements, instructions et ordonnances. L'article 115 ne fait pas directement état de la nécessité d'une habilitation réglementaire. La pratique en vigueur permet aux ministres de prendre des actes conformément à des actes de niveau supérieur ou, dans le cadre de leurs pouvoirs, sans aucune autorisation expresse lorsqu'ils estiment devoir adopter un texte réglementaire. L'habilitation réglementaire peut être déduite de l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur les actes normatifs et du chapitre 5 du décret d'application de cette même loi. Ces dispositions ne sont toutefois pas explicites, et les ministres peuvent donc, dans certains cas, adopter des actes normatifs de leur propre initiative. L'habilitation réglementaire ne s'applique pas à certains instruments adoptés par les ministres et que l'on peut considérer comme normatifs (certaines ordonnances ou instructions), ou comme non normatifs (circulaires). En outre, l'article 12 de la loi sur les actes normatifs stipule clairement que "un acte destiné à la mise en application d'une loi ne peut réglementer que la question pour laquelle il est prévu qu'un instrument d'application sera adopté". Par conséquent, les rédacteurs des textes réglementaires interviennent généralement dans les limites de l'habilitation conférée par l'instance de niveau supérieur.

La pratique relative aux limites de l'exercice du pouvoir réglementaire repose sur les dispositions générales de la Constitution et sur celles de la loi sur les actes normatifs et de son décret d'application. La loi indique simplement qu'un organisme gouvernemental déterminé doit adopter un certain instrument dérivé. La formulation habituelle est la suivante : "les modalités et les procédures de ... seront réglementées par le Conseil des ministres" ou "le ministre des Finances adoptera une réglementation sur...".

La législation et la pratique en vigueur ne prévoient pas de procédure formelle destinée à vérifier qu'une habilitation adéquate a été accordée pour établir toutes les règles de droit dérivé susceptibles d'être nécessaires, ou que la délégation de pouvoir pour établir ces règles de droit dérivé est conforme à la Constitution. Au cours de la procédure de rédaction et de consultation, et dans le cadre de l'adoption des textes de droit dérivé, les contrôles devraient être et sont généralement exercés par les rédacteurs ou par les autorités supérieures qui approuvent les projets (à savoir le ministre ou le ministre adjoint compétent), par les autres ministères et organismes consultés sur le projet, et par le Département juridique du Conseil des ministres ainsi que par le Conseil législatif du ministère de la Justice. Enfin, un contrôle devrait être exercé par l'autorité qui adopte l'instrument (le Conseil des ministres, le ministre compétent ou le chef d'un autre organisme). Une fois un texte adopté, il peut être contesté devant la Cour suprême sur des points de droit, et notamment pour excès de pouvoir.

La question des limites du pouvoir réglementaire a été jugée à plusieurs reprises par la Cour suprême. Certains des recours portaient sur le point de savoir si le gouvernement est habilité, par exemple, à fixer des tranches d'imposition ou des taux d'imposition. S'appuyant sur l'article 60, paragraphe 2, de la Constitution et sur une décision de la Cour constitutionnelle dont il résulte que l'Assemblée nationale ne peut pas conférer au Conseil des ministres le pouvoir de déterminer les taux effectifs d'imposition, la Cour suprême a annulé plusieurs décrets.

Les lois entrent toujours en vigueur soit trois jours après leur publication, soit à l'expiration du délai fixé dans l'instrument lui-même, soit encore à la date précisée par l'instrument, indépendamment de l'entrée en vigueur des textes d'application. Ces textes doivent être adoptés soit dans un délai précisé par la loi soit, à défaut d'un tel délai, six mois au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi (article 45, paragraphe 1, du décret d'application de la loi sur les actes normatifs). Naturellement, la loi (ou une partie de cette loi) demeure inapplicable tant que l'acte réglementaire n'est pas entré en vigueur.

L'élaboration de la législation dérivée

Les textes réglementaires peuvent être adoptés soit par le Conseil des ministres, en tant qu'organe collectif, soit par les ministres ou les chefs d'autres organismes gouvernementaux. Dans le premier cas, le Conseil des ministres confie à un ministre en particulier (ou à un groupe placé sous la direction d'un premier ministre adjoint, d'un ministre, ou du chef d'un autre organisme, conformément à l'article 24 des Règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration) le soin de rédiger le projet de texte. Dans certains cas, la rédaction des textes de droit dérivé peut être confiée au Conseil législatif du ministère de la Justice. Aux termes des articles 28 et 30 des règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration, chaque projet de texte de droit dérivé devant être adopté par le Conseil des ministres ne peut lui être soumis qu'après consultation des organes et organismes gouvernementaux intéressés et des départements fonctionnels du Conseil des ministres. La consultation du Conseil législatif du Ministère de la Justice est également requise pour les projets de décrets.

Dans le second cas, c'est le ministre compétent qui désigne les membres du groupe de rédaction. Une coordination est obligatoire avec les autres ministères et organismes concernés. Ce type de texte de droit dérivé ne doit pas être approuvé par le Conseil législatif du ministère de la Justice ou par d'autres départements du Conseil des ministres.

Lorsqu'un texte de législation dérivée doit être adopté par le Conseil des ministres, il en est fait mention dans la loi. Sinon, le texte réglementaire peut être adopté conformément à une loi ou à un acte du Conseil des ministres. Tous les actes du Conseil des ministres sont adoptés de façon collégiale.

Théoriquement, la législation dérivée devrait être élaborée dans le cadre du processus de rédaction de la législation primaire à laquelle elle se rattache (article 45 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs). En pratique, tel n'est pas toujours le cas.

A propos de l'élaboration des politiques dans le domaine de la législation dérivée, on pourra se reporter plus haut à la réponse donnée au point "Rédaction des projets de loi".

Les rédacteurs des textes de législation dérivée sont les mêmes que ceux des textes de législation primaire. On se reportera au point 4, "Personnel de rédaction", également applicable à la présente section.

Le gouvernement, le ministre ou le chef d'un organisme gouvernemental autre qu'un ministère devant adopter un texte réglementaire peut décider de tenir des consultations informelles avec les parties concernées ou avec des groupes d'intérêt particuliers. Dans certains cas, notamment pour la législation du travail, ces consultations sont obligatoires. Dans de nombreux autres cas, elles n'ont pas lieu. Dans tous les cas, et à l'exception des consultations relatives à la législation du travail, elles revêtent un caractère informel.

Les projets de textes réglementaires ne sont pas rendus publics et, en l'absence de loi sur l'accès à l'information, évoquée plus haut au point "Rédaction des projets de lois", il n'existe aucun mécanisme permettant une information préalable suffisante des parties intéressées ou concernées.

La question du contrôle de la conformité et des limites du pouvoir réglementaire a été examinée plus haut. Il n'existe pas de procédures formelles spéciales autres qu'une soumission du projet, pour consultation, aux ministères et autres organismes gouvernementales concernés, au Département juridique et aux départements fonctionnels du Conseil des ministres, ainsi qu'au Conseil législatif du ministère de la Justice.

Le style et la forme sont réglementés par le chapitre 3 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs ; ils feront l'objet d'un examen détaillé au point 6.5. "Respect des formalités juridiques".

Lorsque le texte de législation dérivée ne doit pas être adopté par le Conseil des ministres, celui-ci n'a pas à l'approuver.

Un texte réglementaire ne prend effet qu'après sa publication au Journal officiel. Le délai normal d'entrée en vigueur est de trois jours après la publication, à moins que l'instrument lui-même ne fixe un autre délai ou une date précise (article 5, paragraphe 5, de la Constitution).

Procédures ultérieures

L'article 17 de la loi sur les actes normatifs et le chapitre 7 du décret d'application de cette même loi prévoient "l'étude des résultats de l'application des actes normatifs". Ces dispositions vont au-delà de la vérification de la validité ou de la forme de l'instrument, mais ces éléments y sont inclus. De même, l'article 2, point 6, du décret n° 20 du Conseil des ministres précise que le Conseil législatif "étudie les résultats de l'application des lois" ; cette disposition n'est pour ainsi dire jamais appliquée. Il n'est pas prévu de procédure ou de calendrier formels pour la vérification de la validité ou de la forme de l'instrument. En pratique, lorsqu'un ministère ou un autre organisme chargé de l'application de l'acte constate certaines carences, ou lorsqu'un acte est annulé par les tribunaux, le ministère ou l'organisme concerné peut proposer sa modification ou son abrogation. Il n'existe pas d'organisme spécial chargé de vérifier régulièrement la validité ou la forme de la législation dérivée.

Les textes de droit dérivé adoptés par le Conseil des ministres sont enregistrés et conservés de manière centralisée, dans une section spéciale des archives du Conseil des ministres. Chaque instrument normatif y est classé, avec toute la documentation jointe (décision de rédaction de l'instrument, lettres exposant les points de vue des ministères et des agences, procès-verbaux des réunions au cours desquelles le projet a été discuté, justification, etc.). Ce registre conserve les "copies certifiées" prévues par l'article 36 de la Loi sur les actes normatifs. Les dossiers sont conservés pendant dix ans, puis versés aux archives nationales.

Il existe un second registre informatique, tenu par le Département juridique du Conseil des ministres. Il contient le texte intégral de toutes les textes réglementaires adoptés par le Conseil des ministres depuis 1993. Pour ce qui concerne les instruments plus anciens, il ne contient que les titres. Il contient également le texte de tous les projets de lois récents et les titres des projets plus anciens approuvés par le Conseil des ministres et transmis à l'Assemblée nationale.

Aucun des deux registres ne fait l'objet d'une réglementation spécifique du point de vue de l'accès du public. En pratique, des informations ou un exemplaire des textes peuvent être demandés par écrit à l'un ou l'autre des registres, et tous deux répondent normalement de manière positive à ces demandes.

Les ministères et les autres organismes gouvernementaux tiennent leurs propres registres des instruments normatifs qu'ils adoptent. Les règles générales relatives au mode de classement et de conservation, au transfert aux archives nationales après dix ans, etc., s'appliquent également à ces instruments. La conservation des instruments sous forme de "copies certifiées" et l'accès du public sont régis par les règles édictées par les ministères ou les chefs d'organismes gouvernementaux. Le ministère des Affaires étrangères conserve les originaux de tous les traités auxquels le Bulgarie est partie.

Les textes de droit dérivé doivent être publiés pour être valides. L'article 11, point 1, de la loi concernant le Journal officiel dispose que tous les instruments normatifs, y compris les textes de droit dérivé, doivent être publiés au Journal officiel dans un délai de 15 jours.

L'action parlementaire

Les textes de législation dérivée ne sont ni transmis, ni signalés au Parlement. Ils ne sont pas soumis à confirmation par le Parlement, qui ne peut pas non plus les désapprouver. Le Parlement n'est pas habilité à examiner ces textes ou à en débattre de sa propre initiative ; il ne peut pas non plus modifier les textes de droit dérivé préparés par le gouvernement. Le Parlement ne peut avoir, sur les textes de droit dérivé, qu'une action indirecte, à savoir en abrogeant une loi ou une de ses dispositions, ce qui conduirait automatiquement à l'abrogation des dispositions de droit dérivé adoptées conformément à la loi (article 13 de la loi sur les actes normatifs), en modifiant une loi de manière que le gouvernement soit contraint de modifier les textes de droit dérivé pertinents, ou simplement en adoptant une nouvelle loi et rendant donc inapplicables certaines dispositions de nature réglementaire.

Il n'existe pas, au sein du Parlement, de commission chargée de surveiller la manière dont est exercé le pouvoir réglementaire. Le Parlement peut seulement autoriser ou obliger le gouvernement ou certains ministères ou autres organismes gouvernementaux à adopter un acte réglementaire, mais il ne peut exercer aucun contrôle sur le contenu des textes publiés. Les conflits sont portés devant la Cour suprême.

Au cours des sept dernières années, le Parlement n'a guère exercé, en pratique, ses prérogatives de contrôle démocratique de l'utilisation, par le gouvernement, de son pouvoir réglementaire dérivé (par le biais du contrôle parlementaire, article 90 de la Constitution ; chapitre 7 des règles relatives à l'organisation et à la structure de l'Assemblée nationale).

Divers

Les actes réglementaires peuvent être attaqués, sur des points de droit, devant la Cour administrative suprême (article 125, paragraphe 2, de la Constitution).

Un certain nombre de recours ont porté sur la question de savoir si le gouvernement est habilité à fixer des tranches d'imposition ou des taux d'imposition. S'appuyant sur l'article 60, paragraphe 2, de la Constitution et sur une décision de la Cour constitutionnelle dont il résulte que l'Assemblée nationale ne peut pas conférer au Conseil des ministres le pouvoir de déterminer les taux effectifs d'imposition, la Cour suprême a annulé plusieurs décrets. Il convient de noter que lors de la rédaction de la dernière loi fiscale, à savoir la loi sur l'imposition des bénéficiaires, le Conseil des ministres a révisé un précédent projet qui prévoyait que les règles d'amortissement seraient régies par des textes de droit dérivé, et a inclus dans le corps même de la loi un tableau d'amortissement. D'autres instruments ont été également contestés avec succès : un règlement sur les paiements interdisant, entre les entreprises, des paiements en espèces supérieurs à 20 000 leva, un règlement sur les jeux de hasard, etc. On perçoit une nette tendance à la contestation des textes de droit dérivé ayant des incidences financières directes. Au cours des dernières années, la Cour suprême s'est montrée encline, en partie sans doute pour des raisons politiques, à annuler les textes réglementaires contestés.

La pratique gouvernementale consistant à adopter parfois un acte réglementaire sur la base d'une disposition générale d'un acte de plus haut niveau n'a pas encore été contestée. On peut citer, à cet égard, plusieurs décrets pris en Conseil des ministres conformément à l'article 105, paragraphe 2, de la Constitution. Or cet article énonce simplement que "le Conseil des ministres... est chargé de la gestion générale de l'administration de l'État...". D'une part, le Conseil des ministres doit avoir une certaine liberté de décision sur la façon de gérer au mieux les questions qui relèvent de sa compétence, et il devrait être en mesure, dans certains cas, d'adopter les instruments normatifs nécessaires (le décret n° 20, examiné par ailleurs dans ce document, a lui-même été pris conformément à l'article 105, paragraphe 2, de la Constitution). D'autre part, un recours trop fréquent à cette pratique affaiblirait les dispositions de l'article 114 de la Constitution.

Le décompte même des instruments de droit dérivé montre que depuis le début de la période de transition le pouvoir réglementaire a été bien plus largement utilisé. Il est difficile de citer des statistiques précises, mais l'on pourrait dire, par exemple, que le nombre de décrets pris en Conseil des ministres chaque année a sans doute doublé depuis la transition, et ce pour plusieurs raisons : le rythme élevé d'adoption des lois par le Parlement, qui exige de nouveaux textes de droit dérivé, l'abrogation ou la modification de nombreux actes réglementaires et l'adoption, par le Conseil des ministres, des textes réglementaires relevant de sa compétence autonome.

Les éléments cités dans la question 5.2. relèvent généralement de la législation primaire.

6. Vérifications spécifiques des projets

6.1. *Respect de la Constitution*

Il n'existe pas de procédure formelle pour la vérification du respect des dispositions constitutionnelles au cours de la phase d'élaboration des politiques. La vérification est un processus informel, qui intervient à tous les stades du processus de rédaction des projets de loi, y compris celui de l'élaboration des politiques.

Deux organes spécialisés interviennent au cours de la phase de rédaction des projets : le Conseil législatif du ministère de la Justice, qui examine tous les projets de lois qui seront soumis au Conseil des ministres et, dans certains cas, les projets de textes réglementaires, et le Conseil législatif de l'Assemblée nationale, qui examine les projets de lois à la demande d'une commission parlementaire. Ces deux organes doivent vérifier, entre autres, que les textes sont conformes à la Constitution. Il n'existe pas de critères formels ou d'exigences spéciales pour cette vérification du respect de la Constitution. La Cour constitutionnelle ou la Cour suprême peuvent annuler certaines dispositions pour non-conformité à la Constitution ; elles jouent, vis-à-vis des rédacteurs des projets de lois, un rôle dissuasif, évitant qu'on transige sur les questions de constitutionnalité. Les deux conseils législatifs n'ont qu'un rôle consultatif et doivent faire connaître leur avis sur un projet d'acte soit, dans le premier cas, au ministère, ou à l'organisme ou au groupe de travail chargé de la rédaction, soit, dans le second cas, à la commission parlementaire ayant demandé l'examen.

Il n'existe pas non plus de dispositions formelles permettant de vérifier que les amendements proposés par le Parlement respectent la Constitution. Lorsqu'il est invité à examiner un projet de loi, le Conseil législatif de l'Assemblée nationale se prononce également sur sa constitutionnalité.

Le ministère de la Justice a récemment élaboré un formulaire intitulé "certificat de conformité". Ce formulaire doit être joint au projet, à chaque étape de la consultation. Les rédacteurs doivent donner des indications sur le niveau de conformité au droit de l'UE et à d'autres instruments internationaux. Ils doivent plus précisément indiquer si le projet est entièrement conforme ou, sinon, dans quelle proportion, et donner les raisons de cette incompatibilité partielle. Le Conseil législatif du ministère de la Justice procède à une évaluation sur trois points : l'applicabilité de la législation européenne dans le domaine concerné, l'inventaire des textes communautaires applicables et la prise en compte effective de ces textes.

A ce jour, le certificat de conformité n'est utilisé que pour ce qui concerne le droit de l'UE. Le champ de cette procédure pourrait être élargi, pour y inclure d'autres formes de vérification ; il faudrait pour cela de nouvelles dispositions législatives et un profond remaniement du formulaire lui-même.

Le contentieux de la constitutionnalité a été évoqué plus haut. Compte tenu de l'importance de certaines questions et de la configuration politique en Bulgarie, il était évident dès le début que certaines lois seraient jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Il s'agit essentiellement des lois sur les restitutions adoptées en 1992 par la majorité composée de l'Union des forces démocratiques et du Mouvement de la liberté et des droits, et que la nouvelle majorité socialiste a tenté d'abroger en partie en 1995. Dans plusieurs cas, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles certaines modifications des lois sur les restitutions, et la majorité a ensuite adopté une nouvelle fois des textes à peu près identiques, jugés eux aussi inconstitutionnels. Les dispositions restrictives de certaines lois, par exemple l'interdiction faite, dans la loi sur les banques, aux anciens banquiers d'occuper des postes dans les banques pendant un certain nombre d'années, ou l'annulation des droits à pension de certaines catégories de responsables et de fonctionnaires du Parti communiste, adoptées en 1992, pourraient bien entrer dans la catégorie des instruments dont on peut s'attendre qu'ils soient jugés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle. Les décisions évoquées ci-dessus ont néanmoins joué un rôle dissuasif vis-à-vis de l'adoption de lois limitant les droits fondamentaux des individus.

Dans certains cas, contrairement aux prévisions, les recours n'ont pas abouti ; la Cour constitutionnelle a ainsi rejeté le recours formé par le Président contre une loi interdisant aux travailleurs du secteur médical de faire grève, et un autre recours des membres de l'opposition au Parlement, qui contestaient la validité d'une partie de la loi sur les concessions introduisant un régime de concession pour les services de télécommunications.

Dans quelques cas, enfin, la Cour constitutionnelle est revenue sur certaines de ses décisions antérieures. En 1992, elle avait autorisé la révocation, intervenue en 1991, des membres du Conseil judiciaire suprême ; elle a jugé par la suite inconstitutionnelle une loi très semblable adoptée en 1995 pour révoquer les membres nommés en 1992.

6.2. *Respect du système juridique existant*

Les observations formulées ci-dessus à propos du respect de la Constitution peuvent être entièrement reprises pour ce qui concerne la vérification de la conformité de l'action des pouvoirs publics aux exigences des lois et des structures juridiques existantes. Les auteurs des projets, ou les personnes approuvant le texte ou formulant des observations à divers stades du processus de rédaction, vérifient la conformité de chaque texte, qu'il s'agisse de droit primaire ou de droit dérivé, avec les lois et les structures et procédures juridiques existantes.

Les responsables des politiques et les rédacteurs doivent s'appuyer sur les règles générales contenues dans les articles 3, 10 et 11 de la loi sur les actes normatifs pour déterminer si une nouvelle loi est nécessaire, étant donné que la question pourrait être déjà traitée par des textes existants ou pourrait être traitée sans intervention législative (notamment par la voie administrative), et aussi pour déterminer si le texte proposé exige l'abrogation ou la modification de textes existants, ou un régime transitoire.

6.3. *Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne*

Après l'entrée en vigueur de l'Accord européen, la priorité nationale que constitue l'intégration dans l'UE a été mise en oeuvre par la création d'un mécanisme national en vue de la coordination et de l'exécution des obligations contractées par la Bulgarie au titre de l'Accord européen.

En mars 1995, le Conseil des ministres a adopté le décret n° 66, qui a regroupé et centralisé le processus de mise en oeuvre de l'Accord européen par le biais de la création de quatre nouveaux organismes : le Comité gouvernemental pour l'intégration européenne (CGIE) ; la Commission de coordination pour l'intégration européenne (CCIE) ; un Secrétariat (du CGIE) ; et des groupes de travail composés d'experts et relevant du CGIE. Le décret n° 66 a été modifié le 8 mai 1995 par le décret n° 97, essentiellement pour clarifier le rôle des nouveaux organismes du point de vue du Programme Phare.

Le Conseil des ministres a également créé en son sein un nouveau poste, celui de Secrétaire du Conseil des ministres pour l'intégration européenne (le "Secrétaire").

Comité gouvernemental pour l'intégration européenne (CGIE)

Rôle : Le CGIE supervise, conçoit, développe et suit l'évolution de la politique du pays vis-à-vis de l'UE. Il formule des propositions de décisions à l'intention du Conseil des ministres et coordonne l'action de l'administration publique dans ses relations avec l'UE et avec le Programme Phare.

Composition : Le Comité est composé de onze ministres²⁴. D'autres membres du gouvernement et les chefs d'autres organismes gouvernementaux peuvent être invités à participer aux réunions, qui se tiennent chaque mois à l'initiative du Premier Ministre.

Présidence : Le CGIE est présidé par le Premier Ministre.

Commission de coordination pour l'intégration européenne (CCIE)

Rôle : La Commission supervise essentiellement l'action opérationnelle des ministères et départements concernant la mise en oeuvre de l'Accord européen. Elle soumet des propositions au CGIE et définit les tâches spécifiques des groupes de travail.

Composition : La CCIE est composée de représentants, au niveau des ministres adjoints, de vingt ministères et organismes gouvernementaux²⁵ étroitement associés au processus d'intégration européenne. Ces représentants sont désignés par leur ministre ou leur chef d'agence gouvernementale respectif.

Présidence : La CCIE, qui se réunit deux fois par mois, est présidée par le Secrétaire.

Secrétariat

Rôle : Le Secrétariat a pour rôle essentiel d'aider le CGIE dans la réalisation de ses objectifs. Cette aide prend plusieurs formes : planifier le travail du CGIE ; assurer une liaison directe avec les hauts responsables, les organisations et les institutions concernés par les questions européennes ; s'assurer de la cohérence des politiques gouvernementales du point de vue du processus d'intégration européenne, et notamment de l'harmonisation des législations ; planifier et coordonner le Programme Phare.

L'importance du Secrétariat est soulignée par le fait qu'il est rattaché au Président du CGIE, c'est-à-dire au Premier Ministre.

Structure : Le Secrétariat est constitué d'une équipe de dix personnes, dont huit conseillers auxquels ont été confiées des responsabilités dans des domaines précis en rapport avec le processus d'intégration européenne. Les conseillers sont choisis en fonction de leurs compétences et de leur expérience. Les domaines sont au nombre de 23, regroupés en cinq grandes catégories : questions économiques et industrielles, questions institutionnelles et notamment harmonisation des législations, aide extérieure (Phare National, Phare CBC).

Groupes de travail

-
24. Les premiers ministres adjoints et ministres responsables des domaines suivants : (1) Commerce et Coopération économique extérieure ; (2) Construction et Aménagement du Territoire ; (3) Développement économique ; (4) Affaires étrangères ; (5) Intérieur ; (6) Finances ; (7) Justice ; (8) Industrie ; (9) Agriculture et Industrie alimentaire ; (10) Transports ; (11) Défense.
 25. Les ministres adjoints responsables des domaines suivants : (1) Affaires étrangères ; (2) Commerce et Coopération économique extérieure ; (3) Développement économique ; (4) Agriculture et Industrie alimentaire ; (5) Environnement ; (6) Transports ; (7) Justice ; (8) Travail et Affaires sociales ; (9) Intérieur ; (10) Industrie ; (11) Finances ; (12) Construction et Aménagement du Territoire ; (13) Culture ; (14) Santé ; (15) Education, Science et Technologies. Les chefs adjoints des commissions suivantes : (16) Ressources énergétiques ; (17) Normalisation et Métrologie ; (18) Postes et Communications. (19) Le directeur adjoint de l'Institut national des Statistiques. (20) Le chef adjoint de la Commission pour la Protection de la Concurrence.

Rôle : Les groupes de travail préparent les projets de décisions sur des questions spécifiques et organisent des activités orientées vers la mise en oeuvre des programmes de l'UE. Le décret n° 66 avait créé 13 groupes de travail, chacun chargé d'un thème. Conformément au décret, le CGIE a depuis créé d'autres groupes de travail, qui sont aujourd'hui au nombre de 17²⁶.

Structure et composition : Les groupes de travail sont composés d'experts désignés par le ministre ou le chef de l'organisme gouvernemental concerné. Ils font rapport à la CCIE sur les missions spécifiques qui leur ont été confiées. Ils comptent de 6 à 16 membres, selon le nombre de ministères représentés. Le membre du Secrétariat travaillant sur les questions dont est chargé un groupe de travail fait automatiquement partie du groupe de travail correspondant.

Présidence : Les groupes de travail sont présidés par des ministres adjoints ou des chefs adjoints des organismes gouvernementaux membres de la CCIE. Ils sont désignés par le CGIE.

Dans le cadre de ce mécanisme, un document stratégique a été élaboré pour la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le Livre blanc de l'UE sur la préparation des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union. Ce document stratégique avait un triple objectif :

1. Établir un inventaire de la législation en vigueur en Bulgarie et de son degré de conformité à la législation de l'UE ;
2. Procéder à une analyse comparative par secteur et, sur cette base, élaborer un programme concret avec les ministères et autres organismes compétents et un calendrier d'adoption de nouvelles lois ou de lois modificatives ;
3. Faire le point sur l'infrastructure administrative et sa capacité de mettre efficacement en oeuvre la nouvelle législation, et examiner la nécessité de créer de nouvelles structures ou de réorganiser les structures existantes.

Le premier rapport d'étape sur la mise en oeuvre de la stratégie a été soumis à la Commission européenne par la partie bulgare à la fin octobre 1996, lors de la deuxième réunion du Comité d'association.

Ce document stratégique est le document de base pour le processus d'harmonisation du droit bulgare et du droit européen. Le programme législatif de chaque ministère suit le document de stratégie et les délais qui y sont indiqués, de même que le programme législatif du gouvernement.

La responsabilité principale en matière de transposition des réglementations de l'UE incombe aux ministères opérationnels et au groupe de travail interministériel chargé de la coordination du processus d'intégration européenne. Le ministère ayant à soumettre un projet de loi doit remplir un certificat de conformité dans lequel il indique quelle est la législation européenne correspondante que le projet de loi vise à introduire et si cette transposition est ou non complète. Dans le second cas, il faut préciser les raisons pour lesquelles cette mise en oeuvre n'a pas eu lieu. Les ministères doivent aussi indiquer, dans leur justification, si la législation européenne concernée exige une certaine structure administrative, si une

26. (1) Harmonisation du droit ; (2) Coopération dans les domaines de la Justice et de l'Intérieur ; (3) Commerce et coopération économique, et questions financières ; (4) Balance des paiements ; (5) Agriculture ; (6) Industrie ; (7) Transports ; (8) Ressources énergétiques ; (9) Télécommunications ; (10) Administration locale ; (11) Développement régional ; (12) Environnement ; (13) Phare ; (14) Douanes et contrôle des frontières ; (15) Infrastructure ; (16) Réglementations et normes techniques ; (17) Réforme de l'Administration publique.

telle structure existe déjà, s'il convient de l'adapter ou s'il faut en créer une nouvelle. L'objectif est de parvenir à un meilleur respect de la nouvelle législation.

Pour cette année, cette méthodologie sera aussi appliquée à l'ensemble de la législation dérivée.

Un programme cadre spécial pour l'harmonisation des législations a été lancé, en 1996, sous l'égide du Programme Phare. Le ministère de la Justice est chargé de sa mise en oeuvre. Le premier programme de travail, pour une période de six mois, a été approuvé à la fin de 1996. La première tâche consistait en l'élaboration d'un glossaire destiné à accompagner la terminologie du Livre blanc et d'autres textes législatifs de l'UE en quatre langues, ce qui permettra d'accélérer le processus d'harmonisation.

La tâche principale du programme sera de faire en sorte que les lois ayant une incidence horizontale soient pleinement compatibles avec le droit de l'UE, et aussi d'aider certains ministères à rédiger des projets spécifiques.

Les services offerts par TAIEX sont aussi très largement utilisés.

Ni le document stratégique, ni les textes de droit pertinents (décret n° 20 de 1992 adopté par le Conseil des ministres et portant création d'un Conseil législatif au sein du ministère de la Justice, règles sur la structure et l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration, etc.) n'établissent de manière formelle les critères de cette vérification de la conformité au droit européen. Les rédacteurs des nouvelles lois ou les juristes effectuant ces vérifications de conformité doivent donc s'appuyer sur les critères généralement acceptés d'évaluation de la compatibilité entre deux instruments normatifs.

Il faut, premièrement, évaluer les principes et les objectifs de la législation européenne pertinente, et les comparer aux principes et objectifs du projet de loi concerné.

Il convient, deuxièmement, de vérifier la compatibilité des dispositions de fond de la législation européenne pertinente et du projet de loi concerné. Cette vérification ne s'attachera pas, naturellement, à une identité textuelle mais plutôt à la recherche d'une similitude sur le fond entre l'orientation des grandes normes réglementaires de la législation européenne pertinente et celle du projet.

Il faudra, troisièmement, évaluer les résultats attendus et les résultats qui seraient effectivement atteints avec le projet proposé, et les comparer aux résultats attendus de la législation européenne pertinente ou à ceux qu'elle a permis d'atteindre.

En tout état de cause, il faut garder à l'esprit deux facteurs. D'une part, l'évaluation de la "conformité" comporte toujours une part de subjectivité, du fait notamment de la différence de niveau entre les deux systèmes législatifs (supranational et national). D'autre part, le "degré de conformité" (un projet peut être "totalement" ou "partiellement" conforme au droit européen) est également une notion relative. La mesure de la "conformité" ne doit par conséquent pas être traitée comme une science exacte ; une approche créative de la part des rédacteurs et des vérificateurs ne sera pas seulement souhaitable, mais bien indispensable.

L'avis final quant à la conformité d'un texte est rendu par le Conseil législatif du ministère de la Justice, sur la base du certificat de conformité rempli par les ministères opérationnels ou d'autres organismes gouvernementaux. La décision finale sur le point de savoir si le projet est "totalement" ou "partiellement" conforme au droit européen et si une conformité "totale" est nécessaire au moment considéré ou pourrait être reportée à une date ultérieure appartient à l'organe qui adopte le texte en question.

Si, au stade de la préparation, des divergences se manifestent entre les ministères à propos de certains aspects techniques des actes communautaires transposés qui les concernent, elles devront être résolues au sein du groupe de travail ou dans le cadre de la Commission de coordination pour l'intégration européenne (CCIE) au niveau des ministres adjoints.

Après la création de ce mécanisme, le Conseil des ministres a pris une décision (n° 192, non publiée) visant à la mise en place d'un mécanisme approprié pour la vérification de la conformité. Tous les projets de textes réglementant l'un des domaines énumérés à l'article 70 de l'Accord européen doivent obligatoirement, dans le cadre de ce mécanisme, prendre en compte la législation européenne. Les projets concernant d'autres domaines peuvent aussi tenir compte du droit européen. Chaque groupe de travail chargé de la rédaction d'un instrument de la première catégorie doit comporter des experts du ministère concerné ou de tout autre organisme gouvernemental connaissant bien la législation européenne. Avant qu'un projet de cette catégorie ne soit soumis au Conseil législatif du Ministère de la Justice, le groupe de travail correspondant sur l'harmonisation de la législation doit être consulté.

L'Assemblée nationale a établi des règles internes particulières, approuvées par son Président, pour la vérification de la conformité des projets de lois au droit européen. Un projet présenté par un membre du Parlement doit d'abord être soumis au Département juridique de l'Assemblée nationale. Celui-ci doit déterminer en premier lieu si le projet relève de l'un des domaines énumérés dans l'article 70 de l'Accord européen. Dans l'affirmative, le Département juridique doit rassembler toute la législation européenne pertinente et joindre des exemplaires de ces textes au projet de loi. En outre, le Département juridique inscrit le projet sur une liste informatique spéciale, ce qui signifie que le rapport de la principale commission parlementaire qui accompagne le projet pour une deuxième lecture doit comporter une évaluation de la conformité. Lorsqu'un projet relevant de l'un des domaines énumérés à l'article 70 de l'Accord européen est introduit par le Conseil des ministres, le Département juridique doit s'assurer qu'il est accompagné du certificat de conformité et que tous les textes de la législation européenne pertinente sont énumérés.

6.4. *Respect des obligations internationales*

Le respect des obligations découlant des traités est évalué au moyen d'une double procédure. La première consiste en une coordination de tous les projets de lois avec le Conseil législatif du Conseil des ministres. Comme on l'a noté plus haut, l'une des fonctions du Conseil législatif est d'évaluer la conformité des projets de textes législatifs ou réglementaires avec les traités auxquels la Bulgarie est partie. La seconde procédure consiste à soumettre les projets de textes, pour consultation, au ministère des Affaires étrangères, qui formulera des observations portant essentiellement sur le respect des obligations découlant des traités.

Il existe une catégorie spéciale de projets de lois qui doivent obligatoirement être soumis au ministère des Affaires étrangères pour consultation, conformément au décret sur la participation de la République populaire de Bulgarie aux traités : ceux concernant les instruments internationaux auxquels la Bulgarie pourrait devenir partie (et qui, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, de la Constitution font alors partie intégrante du droit national).

Il n'existe pas de dispositions particulières pour déterminer si les textes législatifs ou réglementaires sont conformes à la Convention européenne des droits de l'homme ou aux conventions de l'OIT. Cette vérification s'inscrit dans le cadre général de la vérification de la conformité aux obligations découlant des traités.

6.5. *Respect des formalités juridiques*

Les textes législatifs ou réglementaires doivent respecter les dispositions de l'article 9 de la loi sur les actes normatifs et des chapitres 3 et 4 du décret d'application de cette même loi. Toutes les exigences concernant la forme et la présentation y sont énumérées.

L'article 9 de la loi sur les actes normatifs stipule que "Les dispositions des actes normatifs sont formulées de manière brève, précise et claire, en langue bulgare telle qu'elle est généralement utilisée".

Le chapitre 3 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs traite des points suivants : indications sur le titre et la numérotation des actes ; leur subdivision en parties, titres, chapitres et sections ; la numérotation de ces subdivisions ; l'article en tant que disposition fondamentale ; les paragraphes, points et alinéas que peut comporter un article ; le symbole § pour les dispositions transitoires et finales, etc.

Cette réglementation, suffisamment claire et détaillée, a permis d'unifier la présentation des textes législatifs ou réglementaires.

Le chapitre 4 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs traite de la formulation des dispositions des actes normatifs, qui doit être brève, précise et claire. La formulation ne peut s'écarter de la langue bulgare telle qu'elle est généralement utilisée que lorsque l'objet de l'acte l'exige. Les mots et expressions en langue étrangère ne peuvent être utilisés que s'ils sont devenus des éléments permanents de la langue bulgare, ou ne peuvent pas être remplacés par des termes bulgares. Les mots et les expressions ayant un sens juridique bien établi doivent être utilisés avec la même signification dans tous les actes normatifs. Lorsqu'il est nécessaire de s'écarter de la signification généralement admise d'un mot ou d'une expression, une disposition supplémentaire en détermine la signification aux fins de l'acte concerné, etc. Ce chapitre du décret fait également référence à d'autres dispositions.

La loi sur les actes normatifs et le décret d'application de cette même loi établissent une réglementation générale et détaillée applicable à la rédaction des projets de lois et de règlements en Bulgarie. Ces deux textes sont bien connus des juristes et respectés dans la plupart des cas. Dans les rares cas où les rédacteurs n'en ont pas tenu compte, cette omission est corrigée au cours du processus de consultation.

6.6. *Respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information*

Il n'existe pas de système formel régissant l'exercice de contrôles systématiques visant à déterminer le niveau d'administration le plus approprié pour la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif législatif.

Il n'existe pas non plus de système formel permettant de déterminer si les structures organisationnelles et les procédures administratives qui seront nécessaires pour que le nouveau dispositif soit pleinement opérationnel existent déjà, et si elles répondront aux besoins, ou si l'on peut et si l'on doit agir dans ce domaine pour assurer une mise en oeuvre efficace.

Il n'existe pas de système formel régissant l'exercice de contrôles systématiques visant à déterminer les ressources, et en particulier les ressources humaines, qui existent déjà ou qui devront être prévues pour que la nouvelle législation soit pleinement opérationnelle.

Il n'existe pas de système formel régissant l'exercice de contrôles systématiques visant à déterminer si le projet de texte comporte toutes les dispositions juridiques nécessaires pour qu'il soit pleinement

opérationnel du point de vue administratif, afin que le dispositif législatif puisse être pleinement mis en oeuvre.

Des contrôles peuvent naturellement être exercés par l'autorité à qui a été confiée la rédaction du projet de texte, et par l'autorité qui adoptera le projet. Il semble que ces contrôles, du moins dans la plupart des cas, ne répondent pas vraiment à la définition des "contrôles systématiques".

La gestion informatisée et l'incidence des applications informatiques ne sont généralement pas envisagées, au cours du processus de rédaction, de la manière systématique qu'on pourrait attendre. Cela ne signifie pas que, dans certains cas, les rédacteurs ne prendront pas en compte ces éléments, mais ici aussi, il semble que l'on soit loin du critère de prise en compte systématique auquel on peut s'attendre dans ce domaine.

6.7. *Respect des normes environnementales*

Les questions environnementales ne sont pas étudiées de manière spécifique. La vérification de la conformité aux normes nationales existantes en matière de protection de l'environnement, et au droit européen ou à d'autres obligations internationales en matière d'environnement, s'effectue dans le cadre du processus de consultation avec les ministères et autres organismes gouvernementaux, et avec le Conseil législatif du ministère de la Justice. Tout projet de texte ayant une incidence sur les questions environnementales doit être approuvé par le ministère de l'Environnement.

6.8. *Respect des normes de qualité textuelle*

L'article 9 de la loi sur les actes normatifs stipule que "les dispositions des actes normatifs seront formulées de manière brève, précise et claire, en langue bulgare telle qu'elle est généralement utilisée". Les textes législatifs et réglementaires sont de manière générale faciles à comprendre et à utiliser, avec une table des matières clairement présentée, et généralement rédigés dans la langue utilisée par les personnes ayant un niveau d'instruction raisonnable. Ils comportent naturellement des termes juridiques spécifiques, mais on ne saurait pour autant parler de juridisme excessif.

Les règles de rédaction sont régies par les chapitres 3 et 4 du décret d'application de la loi sur les actes normatifs. Il existe désormais une tradition et une pratique solidement établies, et tous les textes publiés au Journal officiel sont uniformes sur le plan de la forme et du style.

En 1992, le Conseil des ministres a soumis à l'Assemblée nationale un nouveau projet de loi sur les actes normatifs, visant à remplacer la loi existante et son décret d'application et à mettre la réglementation en la matière en conformité avec la nouvelle Constitution. Ce projet n'est jamais parvenu au stade de l'examen en séance plénière. A l'heure actuelle, compléter la loi sur les actes normatifs et son décret d'application ne semble pas prioritaire. Cela est dû au fait que la réglementation existante des questions techniques est à peu près satisfaisante et que les dispositions contraires à la Constitution ne sont tout simplement pas appliquées, conformément au § 3 des Dispositions transitoires et finales de la Constitution. Cela n'a toutefois pas créé de vide juridique, parce que les dispositions encore en vigueur sont de nature très générale (ce qui permet de les adapter au nouvel ordre constitutionnel) et parce qu'il existe une pratique rédactionnelle bien établie.

6.9. Coûts

L'évaluation des coûts est peu pratiquée. Elle est surtout utilisée pour la législation fiscale et dans d'autres textes de caractère budgétaire, principalement par les fonctionnaires du ministère des Finances. L'évaluation des coûts fait partie du processus de rédaction et n'a pas de fondement juridique formel. Si elle est pratiquée, c'est généralement au stade initial, lorsque c'est le Ministère des Finances qui élabore un projet d'acte, ou à un stade ultérieur, lorsqu'il est consulté sur certains projets d'actes.

Il n'existe pas d'unité spécialisée dans l'évaluation des coûts. Celle-ci est réalisée par les fonctionnaires du Ministère des Finances qui rédigent les projets en matière fiscale ou budgétaire, ou qui fournissent, à propos d'autres projets, des avis quant aux coûts budgétaires prévisibles. L'incidence financière sur le secteur privé ou l'incidence financière indirecte des nouvelles dispositions sur le secteur privé ne font généralement pas l'objet d'une évaluation.

Les procédures mentionnées dans la question 6.8. ne sont pas, à l'heure actuelle, appliquées en Bulgarie.

Le Parlement peut se voir communiquer des informations sur les coûts budgétaires prévisibles de certains projets de textes. Ces informations sont contenues soit dans le rapport, soit dans le document explicatif accompagnant le projet. Comme on l'a vu plus haut au point 5, "Procédure de rédaction", les projets ne sont pas rendus publics à moins que l'autorité qui les rédige ou qui les adopte ne le souhaite. Cette observation s'applique également au rapport et au document explicatif.

Il n'existe pas d'évaluation formelle a posteriori des projections de coûts.

6.10. Efficacité

Il n'existe aucun contrôle formel sur ce point. Les rédacteurs ou l'organisme proposant l'acte concerné peuvent procéder à une évaluation, mais celle-ci n'est pas obligatoire et il n'y a pas de procédure particulière à cet effet.

6.11. Caractère pratique

La réponse est la même qu'au point 6.10., "Efficacité".

6.12. Évaluation de la mise en application

La mise en application est généralement un point faible dans le processus législatif en Bulgarie. Il n'y a pas de méthode formelle permettant de juger du respect potentiel d'une loi, ou de déterminer les dispositions nécessaires pour garantir une application efficace d'un dispositif juridique. Il arrive très souvent que de bonnes lois sur le papier ne soient simplement pas appliquées, ou soient mal appliquées.

Il n'y a pas de procédure normalisée d'évaluation visant à déterminer les ressources humaines, institutionnelles et financières qui seront nécessaires pour donner effet à la méthode choisie de mise en oeuvre, si les ressources existantes devront être renforcées ou comment elles devront être utilisées. Les rédacteurs ou l'instance adoptant l'instrument procèdent à cette évaluation de façon informelle.

Les mêmes observations s'appliquent aux contrôles mentionnés dans la question 6.11.

6.13. *Contrôle de la consultation*

Le Conseil des ministres suit les procédures de consultation au stade de la rédaction des projets et veille à leur respect. Lorsqu'il reçoit un projet pour examen et adoption (projet de loi devant, après approbation, être transmis au Parlement, ou texte de droit dérivé à adopter), un ministre peut soulever une objection si le projet aborde des questions relevant de sa compétence et n'a pas été soumis à son approbation. Dans ce cas, le Conseil des ministres a le choix entre la poursuite de l'examen du projet et son renvoi au ministre qui en a la responsabilité d'ensemble pour qu'il consulte le ministère concerné avant de réintroduire le projet pour approbation ou adoption.

Conformément à l'article 107 de la Constitution, le Conseil des ministres peut, de manière discrétionnaire, abroger un instrument adopté par un ministre si les ministères et organismes concernés n'ont pas été consultés. En pratique, cela ne se produit presque jamais.

Le fait que l'obligation de consultation n'ait pas été respectée n'a pas d'effet sur la validité de l'instrument une fois qu'il a été adopté, et un tribunal ne peut pas en faire état ou l'imposer.

Le public ne peut faire de commentaires sur les projets de lois de règlements que si les organismes concernés décident de lui en donner la possibilité. Comme on l'a noté plus haut, les textes des projets ne sont généralement pas accessibles au public.

Dans certains cas, l'organisme chargé de la rédaction d'un projet ou certaines instances publiques qui s'y rattachent peuvent organiser des séminaires ou des débats. Comme on l'a indiqué à diverses reprises, il s'agit d'un processus informel entièrement à la discrétion de l'organisme chargé de la rédaction du projet.

7. *Instruments d'évaluation a priori*

Il n'existe pas d'instruments formels pour aider à l'évaluation a priori des propositions d'action (modèles informatiques, simulations, listes de critères de référence) ou des premières versions des projets (listes de critères de référence). Des ordinogrammes ou des analyses par la méthode du chemin critique sont parfois utilisés.

La législation d'un autre pays est souvent utilisée comme modèle par les décideurs ou comme précédent législatif par les rédacteurs des projets, comme on l'a vu ci-dessus au point "Rédaction des projets de lois".

8. *Utilisation des technologies informatiques*

L'informatique est utilisée dans le processus de rédaction presque exclusivement pour le traitement de texte. Il existe également, sur disques, des bases de données commerciales consacrées aux textes législatifs et réglementaires que les rédacteurs peuvent parfois utiliser. La plupart des ministères disposent en nombre suffisant d'ordinateurs pour le traitement de texte, et les projets sont couramment établis directement sur ordinateur. Ce travail est habituellement effectué par l'un des membres de l'équipe de rédaction, et non par une secrétaire.

Les rédacteurs des projets de lois utilisent un logiciel standard de traitement de texte, essentiellement le logiciel Word de Microsoft. En dehors des bases de données législatives, les ordinateurs sont utilisés presque exclusivement pour le traitement de texte.

Les bases de données législatives existant en Bulgarie n'ont pas été créées spécifiquement pour la rédaction des projets, mais plutôt comme outil de référence pour les juristes. Par conséquent, bien qu'une recherche soit possible, il ne s'agit pas d'une recherche spécialisée dans l'optique de la rédaction. Seule la base de données du Département juridique du Conseil des ministres a été conçue à cet effet.

Le rédacteur n'est pas tenu de remettre à l'Imprimerie officielle le texte du projet sur disquette afin qu'il puisse être directement imprimé. Il arrive néanmoins assez souvent qu'une disquette soit fournie en même temps qu'une version sur papier de l'acte.

9. Publication des textes législatifs et réglementaires

Dispositions applicables

Le Journal officiel publie les textes officiels. Les projets de lois ou de règlements ne sont pas publiés. Conformément à la loi concernant le Journal officiel, la publication est préparée par un bureau de rédaction placé sous le contrôle du Président de l'Assemblée nationale. Le bureau de rédaction a le statut de département de l'Assemblée nationale.

Tous les textes de législation primaire et de législation dérivée sont publiés au Journal officiel.

L'article 6 de la loi concernant le Journal officiel prévoit une exception à cette règle : s'ils sont très longs, les textes des traités peuvent être publiés sous la forme d'un supplément, avec un tirage inférieur. Cette méthode pourrait, comme on l'a noté plus haut, soulever des problèmes au cas où des administrés tenteraient effectivement d'obtenir un exemplaire du traité ou d'invoquer ses dispositions lorsqu'il a été publié de cette manière.

L'article 5, paragraphe 1, de la loi concernant le Journal officiel stipule que les traités doivent être publiés dans les 15 jours de leur entrée en vigueur en Bulgarie. Si cette disposition était respectée, elle améliorerait considérablement la publication et la situation serait plus satisfaisante du point de vue de l'entrée en vigueur des traités. Les traités sont ratifiés par le Parlement, au moyen d'une loi, mais la procédure standard consiste à publier la loi elle-même au moment de la ratification, mais pas le texte du traité, qui n'est publié que plus tard, lorsqu'il prend effet, par le ministère chargé de la procédure d'adhésion. Par le passé, la publication de nombreux traités a été retardée (et certains n'ont jamais été publiés). Le fait que l'article 5, paragraphe 4, de la Constitution stipule que les traités doivent être publiés pour faire partie du droit national signifie que tant qu'ils n'ont pas été effectivement publiés, ils ne font pas partie du droit national. Il serait par conséquent impossible de demander à un tribunal national de faire appliquer un traité non publié. Cela pourrait soulever des problèmes avec les autres parties au traité, pour qui la non-publication ou le retard dans la publication pourraient être considérés comme sans influence sur la mise en oeuvre du traité.

L'obligation de publication dans un délai de 15 jours devrait résoudre ces problèmes. Elle laisse ouverte la question de la rétroactivité, c'est-à-dire celle de savoir si le traité doit être appliqué ou peut être invoqué à partir de la date de sa publication ou, rétroactivement, à partir de sa date d'entrée en vigueur en Bulgarie.

Bien qu'il existe des publications commerciales, la seule publication officielle d'un texte est celle qui est faite au Journal officiel. Des éditions commerciales publient aussi des recueils de textes de droit primaire ou de droit dérivé (notamment les dispositions en vigueur à la date de la publication). Une entreprise privée publie aussi, sous contrat avec l'Assemblée nationale, un recueil non exhaustif de textes de droit primaire et de droit dérivé, dans lequel on peut trouver les instruments les plus importants. Cette

publication est relativement peu coûteuse, et un abonnement annuel permet de recevoir chaque mois les fascicules de mise à jour.

L'Assemblée nationale conserve les “copies certifiées” officielles de chaque acte de législation primaire. Il n'existe aucun registre gouvernemental exhaustif des textes législatifs, et réglementaires. Pour ce qui concerne les registres de textes réglementaires, on se reportera au point 5.2., “Législation dérivée”.

Il existe plusieurs bases commerciales de données législatives informatisées, dont les plus largement utilisées sont Digesta, Apis et Norma. Les juges du tribunal de Sofia, par exemple, utilisent Norma. Le coût de ces bases de données est variable. C'est ainsi que Digesta offre plusieurs produits, pour des prix allant de 100 \$US jusqu'à 2 000 \$US par an pour la collection complète des textes de droit primaire et de droit dérivé, comprenant également les instruments qui ne sont plus en vigueur et la jurisprudence. Ces bases de données sont normalement mises à jour une fois par mois.

Les ministères ont facilement accès aux textes qui les concernent, essentiellement par l'intermédiaire des bases commerciales et du registre du Conseil des Ministres ou des registres des autres ministères, bien que ces derniers ne soient pas toujours fiables.

Les rédacteurs obtiennent habituellement un rapport sur la législation dérivée en vigueur auprès du registre informatisé du Conseil des ministres. Ce rapport couvre les instruments publiés par le Conseil des ministres. Un rapport additionnel peut être obtenu auprès du ministère chargé de la mise en oeuvre d'un instrument spécifique. Il n'existe pas de codification officielle des textes de législation primaire dérivée actuellement en vigueur.

Publication des textes législatifs ou réglementaires

Les projets de lois ne sont pas publiés. Des exemplaires sont automatiquement transmis aux membres du Parlement qui auront à en débattre. Les textes législatifs sont publiés par le bureau de rédaction du Journal officiel, qui fonctionne sur un compte extrabudgétaire. Les fonds de ce compte proviennent de la vente du Journal officiel et des frais perçus pour la publication d'avis et communications dans la section non officielle.

L'article 36, paragraphe 3, de la loi sur les actes normatifs stipule que les erreurs doivent être rectifiées en cas de non-conformité entre le texte certifié et le texte effectivement adopté. Les erreurs décelées dans le texte transmis pour publication doivent être corrigées, conformément à l'article 40, paragraphe 2, de la loi sur les actes normatifs. Dans les deux cas, les corrections doivent être introduites par l'organe qui a certifié le texte. Après la publication, les erreurs doivent être rectifiées par l'organisme qui a certifié le texte et publiées de la même manière que le texte lui-même (article 42 de la loi sur les actes normatifs).

Les textes législatifs et réglementaires doivent faire l'objet d'une publication officielle. Ils peuvent avoir un effet rétroactif, sous certaines conditions.

Depuis trois à quatre ans, l'Imprimerie officielle utilise des équipements modernes informatisés.

10. Observations complémentaires

Le mécanisme de rédaction des projets, tel qu'il est décrit ci-dessus, comporte des éléments permanents et des éléments variables. Fréquemment, un nouveau gouvernement modifie très sensiblement les réglementations adoptées par le gouvernement précédent. Les règles actuelles sur la structure et

l'organisation du travail du Conseil des ministres et de son administration ont été adoptées par le précédent gouvernement, en juillet 1996, remplaçant les règles adoptées en février 1995 par le même gouvernement. Néanmoins, les principaux points de la procédure de rédaction des projets de lois décrite ci-dessus ont un caractère assez permanent. La différence de fond introduite dans les règles actuelles concerne le rôle du ministre de la Justice auquel, comme on l'a indiqué plus haut, il revient maintenant d'introduire tous les projets de lois en vue de leur examen par le Conseil des ministres. C'est là une nouveauté par rapport à la pratique déjà ancienne selon laquelle les projets de lois étaient présentés par le ministre ou le chef de l'organisme effectivement responsable de leur rédaction. L'idée à l'origine de cette modification était qu'une vérification supplémentaire et l'attribution au ministre de la Justice de la responsabilité de la présentation des projets permettraient une meilleure évaluation de la conformité (avec la Constitution, le droit national, le droit européen, et les traités). Cet objectif a été sans aucun doute largement atteint. On peut néanmoins se demander si cette procédure facilite réellement le processus de rédaction des projets de loi. Le ministère de la Justice manque de personnel, notamment depuis la réduction du nombre de juristes membres du Conseil législatif opérée par le présent gouvernement de transition. De surcroît, le ministre de la Justice se voit obligé de présenter au Conseil des ministres même les projets auxquels lui-même ou ses collaborateurs ne sont pas favorables.

La situation est semblable en ce qui concerne les règles sur l'organisation et la structure de l'Assemblée nationale. Il est courant qu'une nouvelle Assemblée nationale adopte de nouvelles règles. Les règles actuelles sur l'organisation et la structure de l'Assemblée nationale avaient été adoptées par le précédent Parlement. Elles ont introduit une nouvelle procédure et un nouveau calendrier de traitement des projets législatifs. En outre, ce sont ces nouvelles règles qui ont établi le Conseil législatif de l'Assemblée nationale.

Il existe trois organismes portant le nom de Conseil législatif :

- a) Le Conseil législatif de l'ancien Conseil d'État, auquel il est fait référence dans la loi sur les actes normatifs et dans son décret d'application, aujourd'hui disparu. Le Conseil d'État était un organisme existant sous l'ancienne Constitution de 1971.
- b) Le Conseil législatif créé au sein du ministère de la Justice par le décret n° 20 de 1992, adopté par le Conseil des ministres.
- c) Le Conseil législatif de l'Assemblée nationale, créé en 1995 par les règles actuelles sur l'organisation et la structure de l'Assemblée nationale.

Il existe trois types d'instruments portant le nom de décrets :

- a) la loi sur les actes normatifs et son décret d'application font référence aux "décrets normatifs". Le terme bulgare utilisé à propos de ces décrets est celui d'"oukase". Il s'agissait d'instruments de législation primaire que, en vertu de la Constitution de 1971, l'ancien Conseil d'État pouvait adopter entre les sessions de l'Assemblée nationale. Ces décrets étaient publiés et entraient en vigueur immédiatement, et avaient la même force exécutoire que les lois adoptées par l'Assemblée nationale. A sa première session suivant l'adoption d'un de ces décrets normatifs, l'Assemblée nationale devait l'approuver ou le rejeter. En pratique, l'Assemblée nationale, qui se réunissait trois à quatre fois par an pour quelques jours seulement sous la Constitution de 1971, approuvait en bloc à l'ouverture de sa session toute la liste de décrets normatifs adoptés par le Conseil d'État au cours de la période précédente.

Bien que cette pratique ait été abolie en 1989, un certain nombre de ces décrets du Conseil d'État sont encore en vigueur, notamment le décret d'application de la loi sur les actes normatifs (le seul de sa

catégorie, un instrument de droit primaire pour la mise en oeuvre d'un autre instrument de droit primaire) et le décret 883 sur la participation de la République populaire de Bulgarie aux traités ;

b) les décrets (*oukases*) signés par le Président en vertu de la Constitution actuelle. Il s'agit d'actes individuels ordonnant la publication d'une loi ou renvoyant une loi devant le Parlement, attribuant la nationalité bulgare, nommant les ambassadeurs, accordant une grâce, etc. ;

c) les décrets pris en Conseil des Ministres (*postanovlenie*) sont des instruments de droit dérivé qui existaient déjà sous l'ancienne Constitution.

RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — ESTONIE

1. Introduction

Il n'existe pas, en République d'Estonie, d'organe central chargé de la rédaction des lois. L'article 103(1) de la Constitution, adoptée le 28 juin 1992 par référendum et publiée au Journal officiel (*Riigi Teataja*), 1992, 26, 349 attribue les pouvoirs d'initiative législative :

- à un membre, un groupe parlementaire ou une commission du *Riigikogu* (le Parlement estonien) ;
- au gouvernement de la République (ci-après dénommé “gouvernement”) ;
- au Président de la République, pour ce qui concerne les modifications de la Constitution.

De manière générale, les projets de lois sont rédigés par l'entité qui en prend l'initiative. C'est le gouvernement qui joue le rôle principal en la matière, puisqu'il a pris l'initiative de plus de 60 pour cent des lois en 1996. Les projets de lois sont rédigés par les ministères lorsque l'une ou l'autre des questions qu'ils abordent relèvent de leur domaine de compétence. Il existe au sein de chaque ministère une unité chargée des questions juridiques, et c'est à elles qu'est confiée la rédaction des projets d'actes. Malheureusement la rédaction des lois n'est pas organisée de même façon dans tous les ministères ; les projets d'actes de certains ministères sont rédigés par des spécialistes extérieurs qui, souvent, ne sont pas des juristes.

Si l'on compare la situation actuelle en matière de rédaction des projets de lois avec celle de l'ère soviétique, la différence la plus importante tient au fait qu'avant la transition les Républiques soviétiques n'avaient, dans la plupart des cas, ni le besoin ni la possibilité de rédiger des projets de lois de manière indépendante, car toute la législation devait correspondre aux actes adoptés au niveau de l'ensemble de l'Union par l'État central. Le développement du droit des Républiques était limité. La seconde différence est qu'il existe maintenant en Estonie des fonctionnaires ayant pour tâche principale la rédaction des projets de lois.

Dans certains ministères (comme le ministère de la Justice), le processus de rédaction des projets de lois intervient essentiellement au sein du ministère lui-même, et les projets de lois sont rédigés par les fonctionnaires du ministère ou par un groupe de travail dirigé par un de ces fonctionnaires. Dans ces ministères, l'une des tâches les plus importantes, sinon la plus importante, des fonctionnaires (juristes) est de rédiger des projets de lois ou de règlements. Comme on l'a indiqué ci-dessus, il n'existe pas d'instance centrale chargée de la rédaction des lois et il est clair qu'en ce qui concerne l'aspect organisationnel de la rédaction des lois, l'Estonie n'est pas encore arrivée au terme du processus de transition.

Bien qu'il n'y ait pas d'organe central chargé de la rédaction, le ministère de la Justice est chargé [l'article 59(1) de la loi sur le gouvernement] de coordonner la rédaction des projets de lois et il a commencé à remettre de l'ordre dans les questions de réglementation juridique de la rédaction des projets de lois. Il a, pour le moment, préparé un projet de loi sur la rédaction des textes législatifs (également

approuvé par le gouvernement) visant à réglementer les aspects de la rédaction des lois qui ne le sont pas encore et à en unifier l'organisation. Une réforme de l'administration est également en cours en Estonie ; elle a pour objet d'alléger l'appareil étatique et pourrait se traduire par une modification de l'organisation de la rédaction des lois. C'est pourquoi on présentera une vue d'ensemble de l'organisation actuelle de la rédaction des lois, tout en commentant les principaux changements prévus pour l'avenir.

2. Cadre réglementaire

Il existe à l'heure actuelle en Estonie de nombreux actes réglementant, à des degrés divers, la rédaction des textes législatifs et réglementaires. Les plus importants sont les suivants :

1. La Constitution de la République [articles 87(6), 94(2), chapitres VII, IX et XII, article 152].
2. La Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969 (RT II 1993, 13, 16).
3. La loi sur les procédures du *Riigikogu* (RT 1994, 90,1517 ; 1995, 20, 295 ; 74, 1285 ; 83, 1444), qui réglemente le processus de rédaction et d'adoption des lois au Parlement.
4. La loi sur l'administration du *Riigikogu* (RT 1992,46, 582 ; 1993, 6, 97 ; I 1994, 37, 569 ; 66, 1145 ; 80, 1379 ; 1995, 14, 171), qui contient des normes de procédure.
5. La loi sur le référendum (RT I 1994, 41, 659).
6. La loi sur le gouvernement de la République (RT I 1995, 94, 1628 ; 1996, 49, 953), qui réglemente l'organisation et les domaines de compétence des institutions gouvernementales, mais ne contient pas de normes de procédure.
7. La loi sur les relations extérieures (RT I 1993, 72/73, 1020 ; 49, 953), qui réglemente les questions relatives à la conclusion et à la ratification des traités internationaux.
8. La loi sur l'administration des collectivités locales (RT I 1993, 37, 558 ; 1994, 12, 200 ; 19, 340 ; 72, 1263 ; 84, 1475 ; 1995, 16,228 ; 17, 237 ; 23, 334 ; 28-28, 355 ; 59, 1006), qui contient également des normes réglementant des questions de compétence et d'organisation locale en matière de rédaction des actes.
9. La loi sur le *Riigi Teataja* (loi sur le Journal officiel) (RT I 1993, 20, 352 ; 1995, 19, 288 ; 1996, 49, 953), relative à la publication des actes.
10. La loi sur le budget de l'État (RT I 1993, 42, 614 ; 1994, 30, 464 ; 69, 1194 ; 1996, 22, 436 ; 49, 953) qui contient des dispositions particulières relatives à la rédaction des projets de lois sur le budget de l'État.
11. La loi sur les budgets locaux (RT I 1993, 42, 615 ; 1995, 17, 234), qui contient des règles particulières relatives à la rédaction des dispositions concernant les budgets locaux.
12. L'Ordonnance du gouvernement de la République (adoptée par le gouvernement le 11 juin 1996, règlement n° 160), qui définit la procédure de rédaction des projets de lois au sein du gouvernement. De nombreuses questions réglementées dans ce texte le seront à l'avenir par la loi sur la rédaction des textes législatifs.

13. Le règlement du gouvernement n° 199 du 1er juillet 1993 sur "l'organisation de l'harmonisation et de la qualité juridique des actes juridiques soumis au gouvernement" (RT I 1993, 68, 980 ; 1996, 27, 568 ; 43, 844). Le domaine réglementé par ce texte est à l'heure actuelle essentiellement couvert par l'Ordonnance du gouvernement et le sera à l'avenir par la loi sur la rédaction des textes législatifs. Outre ces lois, le Bureau du Parlement a adopté, le 22 novembre 1993, des "Directives sur la rédaction des projets de lois". Cette question sera elle aussi réglementée à l'avenir par la loi sur la rédaction des textes législatifs. Par ailleurs, une loi relative au Président de la République a été également préparée.

Au sens le plus général, les questions relatives à la rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires sont également régies par la loi sur la procédure du Tribunal administratif (RT I 1993, 50, 694), la loi sur les activités du Garde des Sceaux (RT I 1993, 25, 436), la loi sur la Cour constitutionnelle (RT I 1993, 25, 435), etc.

Il n'existe donc pas un texte unique réglementant la totalité des questions concernant la rédaction des projets de lois (organisation de la rédaction des projets de lois et directives sur la rédaction des projets d'actes). Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs constitue un premier pas dans cette direction et servira de base à une série de réglementations du gouvernement et du ministre de la Justice. Les circulaires et autres documents sans force exécutoire ne sont pas courants en Estonie ; en l'absence d'une longue tradition de rédaction des lois, il faut fixer de nouvelles règles par le biais d'actes qui auront un caractère contraignant pour les rédacteurs et les organes chargés de missions de rédaction.

Comme on l'a mentionné ci-dessus, de nombreux spécialistes de divers domaines interviennent, sans être juristes, dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires. Il est difficile de s'assurer qu'ils aient tous une connaissance exacte et généralisée de tous les actes. Il est impossible de les former tous, parce qu'ils changent de poste. La loi sur la rédaction des textes législatifs réglementera les questions générales relatives à la rédaction, et ses textes d'application constitueront de précieuses directives pour tous les rédacteurs.

Il existe un mécanisme permettant de vérifier si les exigences auxquelles doivent répondre les projets de lois sont satisfaites, mais il varie selon l'entité qui est à l'origine du projet et le type d'acte.

L'article 53 de la loi sur la procédure du *Riigikogu* énonce les règles à suivre pour la soumission au Bureau du Parlement des projets de lois, décisions et déclarations. Le paragraphe 4 de cet article stipule que le Bureau du Parlement retournera le projet à son auteur si les exigences et les conditions formelles de sa soumission, énoncées aux paragraphes 1 à 3, n'ont pas été remplies ; le projet sera retourné s'il ne respecte pas les directives concernant la rédaction des actes juridiques édictées par le Bureau du Parlement. La loi sur la rédaction des textes législatifs modifiera cet article de la loi sur la procédure du *Riigikogu* (article 109), et tous les projets de lois devront la respecter.

Une procédure d'harmonisation (essentiellement mise en oeuvre par le ministère de la Justice), permet de vérifier que les projets de lois établis par le gouvernement sont conformes aux lois, aux principes du système juridique estonien et aux normes de qualité. L'article 41 de l'ordonnance du gouvernement stipule que tous les projets d'actes devant être proposés à une réunion du gouvernement seront vérifiés par la Chancellerie d'État qui, le cas échéant, mettra les projets en conformité avec les exigences techniques et linguistiques avant la réunion du gouvernement. L'article 42 de l'ordonnance du gouvernement dispose que si le projet comporte des erreurs techniques, linguistiques ou juridiques mineures, il sera soumis à la réunion du gouvernement sous la forme d'un projet modifié établi par la Chancellerie d'État.

Bien que l'ordonnance du gouvernement précise que la Chancellerie d'État supervisera tous les textes soumis à une réunion du gouvernement, la Chancellerie vérifie principalement les projets de textes réglementaires établis par le gouvernement. L'article 77 de la loi sur le gouvernement dispose également que la Chancellerie d'État vérifiera la conformité des projets d'actes du gouvernement à la Constitution et aux lois en vigueur.

Par conséquent, la supervision de la qualité des projets d'actes est répartie entre la Chancellerie d'État et le ministère de la Justice ; la première vérifie surtout la qualité des projets d'actes du gouvernement tandis que le dernier, chargé de la coordination de la rédaction des projets de lois, vérifie la qualité des projets de loi soumis par le gouvernement au Parlement. Cette compétence est attribuée indirectement au ministère de la Justice par l'ordonnance du gouvernement qui dispose, à son article 25, que tous les projets de lois doivent être approuvés par le ministère de la Justice. Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs énonce plus clairement cette compétence dans le cadre de la procédure d'harmonisation.

Ce système n'est guère satisfaisant parce qu'il y a confusion entre deux types d'appareil administratif. Il ne devrait y avoir, à l'avenir, qu'une seule instance de supervision vérifiant les projets du Parlement et du gouvernement. Il reste à décider si cette compétence doit être attribuée à la Chancellerie d'État, en retirant au ministère de la Justice la fonction de coordination de la rédaction des projets de lois, ou si elle doit être entièrement confiée au ministère de la Justice.

3. Instruments réglementaires

Il est très rare, en Estonie, que soient adoptés des actes sans force exécutoire (des circulaires, par exemple). Les actes juridiques se répartissent en actes normatifs et en actes individuels. Les principaux actes législatifs et réglementaires sont régis par le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs et réglementaires, qui modifiera légèrement la notion d'acte juridique. Les principaux actes sont les suivants :

1. *Loi* : texte de droit primaire, acte législatif adopté par le Parlement. En Estonie, le champ couvert par les lois doit être aussi large que possible, et toutes les matières devraient être régies par des lois de la manière la plus approfondie possible.
2. *Décret du Président de la République*. L'article 109 de la Constitution stipule que si le Parlement n'est pas en mesure de se réunir, le Président de la République peut, dans des situations d'urgence, prendre des décrets ayant force de loi, qui seront contresignés par le Président du Parlement et par le Premier Ministre. Aux termes de l'article 110 de la Constitution, "La Constitution, les lois énumérées à l'article 104 de la Constitution, les lois fixant les impôts nationaux et le budget de l'État ne pourront pas être adoptés, modifiés ou abrogés par décret présidentiel".
3. *Réglementation gouvernementale* : textes de droit dérivé. Le principe en la matière est que la réglementation gouvernementale ou ministérielle ne peut avoir pour objectif que l'application de la loi, et seules les réglementations "*intra legem*" sont admises.
4. *Réglementation ministérielle* : textes de droit dérivé ayant la même force exécutoire que la réglementation gouvernementale.

Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs précise la compétence du gouvernement en tant qu'organe exécutif, et celle des ministres en matière d'adoption de réglementations. L'article 7 régit la

règle d'habilitation. La notion actuelle de règle d'habilitation (ou plus précisément l'absence de toute notion unifiée) a soulevé, jusqu'ici, de nombreux problèmes pratiques. Cette règle est pourtant l'un des principes juridiques fondamentaux en matière de rédaction des textes législatifs et réglementaires.

Ce projet de loi établit avec précision le régime d'habilitation et le fondement de la légitimité des actes réglementaires. Dans la pratique actuelle, c'est le Parlement qui décide d'habiliter ou non le gouvernement à réglementer certaines questions par la voie réglementaire, ou de conférer cette obligation à un ministre. Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs donne du système la description ci-après.

1. Le Parlement peut autoriser de manière générale, et uniquement par une loi, le gouvernement, ou un conseil municipal rural ou un conseil municipal urbain à édicter des réglementations [article 7(1)], et peut leur accorder le droit de déléguer ce pouvoir à un ministre ou à une administration locale [article 7(6)].

Le Parlement peut en outre autoriser directement un ou plusieurs ministres à édicter des réglementations, mais uniquement internes, c'est-à-dire régissant l'administration, les opérations ou le domaine de compétence d'un ou de plusieurs ministères.

2. Le gouvernement peut déléguer au ministre compétent le pouvoir d'édicter une réglementation, pour autant que la possibilité de procéder à une telle délégation lui ait été accordée par le Parlement et qu'elle figure dans la règle d'habilitation [articles 7(6) et 70(1)]. Le principe selon lequel il n'est pas possible, en règle générale, d'autoriser un ministre à édicter directement des réglementations est conforme au principe de la hiérarchie des actes juridiques, et il exclut le risque de voir de nombreuses questions résolues uniquement par le législateur ou par les ministres, mais non par le gouvernement, principal responsable de la mise en application des lois et disposant du pouvoir exécutif (article 86 de la Constitution). Si les ministres étaient autorisés à édicter directement des réglementations externes, cela se ferait à l'insu du gouvernement et sans décision de sa part, et il y aurait violation de la Constitution.

Dans la plupart des cas, les lois doivent être mises en application par le gouvernement, et si la loi prévoit que le gouvernement peut déléguer ce pouvoir à un ou plusieurs ministres, le gouvernement peut en décider ainsi et déléguer au ministre compétent.

Tous les chapitres du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs disposent que la réglementation doit correspondre au champ d'application et aux conditions précises dans la règle d'habilitation [articles 69(1), 89(1) et 89(2)].

Il existe un instrument juridique dont l'importance mérite d'être soulignée : il s'agit des décisions du gouvernement inscrites au procès-verbal de la réunion. Elles sont contraignantes pour les ministres concernés. L'article 24 de l'ordonnance du gouvernement indique que le gouvernement pourra avoir recours à une telle décision lorsqu'un acte gouvernemental n'est pas nécessaire. Il pourrait ainsi, par exemple contraindre un ministère à rédiger un projet de loi et à le lui soumettre.

On peut également citer les résolutions du Premier Ministre, elles aussi contraignantes pour les ministres. Le droit de prendre des résolutions découle de l'article 8 de l'ordonnance du gouvernement : "Le Premier Ministre peut demander aux ministres de faire au gouvernement des propositions qui ne sont pas inscrites dans le programme de travail". Les résolutions du Premier Ministre sont essentiellement prises pour garantir l'application des décisions du gouvernement et du Parlement, si une telle obligation n'est pas mentionnée dans la décision du gouvernement figurant au procès-verbal de la réunion.

4. Personnel de rédaction

Comme on l'a noté plus haut, aucun service ministériel n'est exclusivement chargé de la rédaction des lois. Les ministères sont seulement tenus de rédiger les actes juridiques concernant leur domaine de compétence, tel qu'il est défini par la loi sur le gouvernement, et il leur appartient de décider de l'organisation de la rédaction des lois. Cela se traduit clairement dans la qualité très inégale des actes juridiques élaborés par les différents ministères.

De nombreux ministères font appel, pour la rédaction des projets de lois, à des spécialistes externes qui ne sont pas juristes et qui n'ont aucune expérience en matière de rédaction. Mais on peut aussi citer d'autres exemples : les fonctionnaires du ministère de la Justice sont eux aussi chargés de rédiger des projets de lois. De plus, la plupart des projets de lois, au Ministère de la Justice, sont rédigés par des fonctionnaires. En outre, des juristes n'appartenant pas au Ministère (juges, professeurs de droit de l'Université de Tartu, etc.) participent généralement à des groupes de travail. Le processus de rédaction est strictement contrôlé par les responsables du ministère.

Comme on l'a indiqué, il n'y avait, au cours de l'ère soviétique, pratiquement aucune possibilité de participer activement à la rédaction des projets de lois ; peu de spécialistes ont donc une longue expérience en la matière. Plus récemment, de nombreux jeunes diplômés, ou d'étudiants en droit en dernière année d'études, ont été recrutés pour la rédaction de projets de lois à titre de formation pratique. Cela s'explique également par le fait qu'il n'y a pas encore, à l'Université de Tartu, de cours sur la rédaction des lois, et qu'il n'est pas rationnel de dispenser périodiquement une formation théorique aux rédacteurs, puisqu'ils changent très souvent. La meilleure solution est donc d'acquérir une véritable formation par la pratique de la rédaction.

Chaque ministère décide s'il fera appel à des non-fonctionnaires pour la rédaction de textes législatifs ou réglementaires et il n'existe pas de statistiques précises sur ce point. Tous les budgets ministériels comportent des crédits pour la rédaction des projets de lois (pas toujours inscrits sous forme de ligne budgétaire, mais inclus dans les "dépenses administratives" ; deux ministères, toutefois, prévoient dans leurs budgets des montants spécifiquement réservés à la rédaction des projets de lois : le ministère de la Justice et le ministère des Affaires sociales) ; il appartient donc à chaque ministère de décider de l'affectation de ces crédits.

Chaque ministère décide de la manière dont les rédacteurs participent à la suite du processus de rédaction des projets de lois une fois que le texte du projet a été remis au ministère, et les différences sont considérables d'un ministère à l'autre. Le rédacteur du projet ou le chef du groupe de travail peut participer aux réunions du gouvernement ou du Parlement au cours desquelles le projet est discuté, mais uniquement avec l'autorisation du ministre qui propose la loi. Les ministres font largement usage de cette possibilité, parce que les questions qui se posent peuvent souvent être résolues si l'on connaît les intentions qui étaient celles du rédacteur lorsqu'il a conçu telle ou telle disposition de son projet, ou lorsqu'il a choisi une formulation particulière.

Les membres du Parlement qui rédigent les projets de lois dont le Parlement a pris l'initiative peuvent faire appel à des fonctionnaires des ministères ; mais, dans la plupart des cas, la charge de travail de ces fonctionnaires entrave cette collaboration. Il arrive fréquemment qu'un fonctionnaire participe à la rédaction de plusieurs projets de lois tout en continuant d'exercer ses fonctions principales.

La gestion du personnel de rédaction soulève de grandes difficultés en Estonie. On a tenté d'améliorer la qualité de la rédaction par des exigences plus sévères et par une efficacité accrue de la supervision, afin

d'inciter les ministères à une meilleure organisation du processus de rédaction dans les domaines relevant de leur compétence. C'est l'un des objectifs du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs.

Les lois dont le Parlement a pris l'initiative sont souvent rédigées par ses membres. Les fonctionnaires du Parlement ou des spécialistes extérieurs participent parfois à la préparation des projets. Les qualifications des rédacteurs du Parlement sont aussi inégales, et c'est là une raison supplémentaire pour adopter une loi sur la rédaction des textes législatifs, qui imposera des conditions et des exigences identiques pour la rédaction des projets de lois du gouvernement et du Parlement ; autrement dit, les qualifications des rédacteurs des projets du Parlement doivent aussi être améliorées.

5. Procédures de rédaction

5.1. Législation primaire

Programme de travail et calendrier

En matière de programmation de la rédaction des projets de lois, les ministères sont, dans leur domaine de compétence, largement indépendants. L'article 2 de la réglementation du gouvernement n° 199 du 1er juillet 1993 sur "la cohérence et la qualité juridique des actes juridiques soumis au gouvernement" stipule que les ministères doivent soumettre un exposé des principes contenus dans leurs projets de lois au ministère de la Justice, qui en vérifiera la conformité. Cet exposé indique également la structure du texte, le nom du rédacteur ou du chef du groupe de travail, la date d'achèvement prévue du projet et la rémunération du ou des rédacteurs. Ces dernières années, le ministère de la Justice a demandé en fin d'année à tous les ministères de lui soumettre, pour harmonisation, les exposés des principes de tous les projets de lois qu'il aura à rédiger ou à proposer au gouvernement au cours de l'année suivante.

On notera qu'à plusieurs reprises les exposés des principes n'ont pas été soumis pour harmonisation au ministère de la Justice parce que cette omission n'a pas de conséquences juridiques. Il est toutefois fréquent qu'un exposé des principes soit soumis alors que le projet de loi lui-même est déjà en cours de rédaction et que le budget prévu à cet effet est déjà utilisé. Dans le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs, les directives relatives à l'exposé des principes sont énoncées de manière plus précise : il est prévu d'établir un plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement (couvrant les projets de lois ou d'actes de législation primaire), de lier l'harmonisation des exposés des principes à l'utilisation des crédits budgétaires (coopération, sous la forme de consultations, entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances) et de renvoyer le projet sans examen lorsqu'il est soumis pour mise en conformité alors que la procédure d'harmonisation des exposés des principes n'a pas été respectée.

Le ministère de la Justice peut proposer à d'autres ministères de rédiger des projets de lois dans leur domaine de compétence, mais les propositions de ce type ne sont pas contraignantes sur le plan juridique, et le ministère qui n'est pas d'accord avec la proposition du Ministère de la Justice peut soumettre la question pour discussion et décision à la réunion du gouvernement. Dans ce cas, un ministère peut se voir contraint, par une décision du gouvernement, de préparer une loi. Si un ministère souhaite préparer un projet de loi n'entrant pas dans son domaine normal de compétence, il doit élaborer un exposé des principes et consulter le ministère compétent avant toute consultation du ministère de la Justice.

L'article 2 de l'ordonnance du gouvernement stipule que : "Pour planifier le travail du gouvernement, la Chancellerie d'État prépare, sur la base des propositions des ministres, un calendrier de travail pour chaque trimestre. Des calendriers de travail peuvent aussi être établis pour chaque mois de l'année.". Outre

les projets de textes de législation primaire, le calendrier de travail du gouvernement comprend toutes les autres questions qui seront abordées lors de ses réunions. En vue de l'élaboration du calendrier de travail, pour ce qui concerne tous les projets de lois et toutes les autres questions importantes relevant de leur compétence, les ministres doivent communiquer à la Chancellerie d'État la liste des points que le gouvernement devra examiner ou sur lesquels il devra prendre une décision à l'une de ses réunions, au moins 15 jours ouvrables avant le début du trimestre ou du mois suivants. Lors de la communication de ces informations à la Chancellerie d'État, le ministre doit également indiquer la date à laquelle le projet de loi ou tout autre document sera présenté. Une lettre du Ministère de la Justice confirmant que l'exposé des principes a fait l'objet d'une consultation positive sur le plan de la conformité doit également être jointe en vue de l'inscription du projet de loi au calendrier de travail. Ce calendrier de travail est adopté par une ordonnance du gouvernement (acte individuel) et publié au Journal officiel.

Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs crée un nouveau dispositif pour le processus de rédaction des lois en Estonie : l'établissement d'un plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement (couvrant les projets de lois, c'est-à-dire les actes relevant du droit primaire). Conformément à l'article 42(1), "Un plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement est un plan qui couvre les projets de lois devant préparés par les ministères ou la Chancellerie d'État au cours de l'année civile suivante et qui est approuvé par le gouvernement chaque année".

L'établissement d'un *plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement* en vertu du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs découle de la nécessité de mieux coordonner et de systématiser la rédaction des projets de lois. A l'heure actuelle, les projets de lois sont très souvent rédigés sur la base de besoins occasionnels ou ponctuels sans tenir compte des principes qui régissent l'ensemble du système juridique. En règle générale, la question de savoir si une loi est conforme au système juridique estonien, ou si le moment est opportun pour la rédaction d'un projet de loi, ou si un autre acte juridique ne devrait pas être préalablement rédigé et appliqué n'est ni posée, ni résolue, avant d'entamer la rédaction d'un projet de loi.

Il existe plusieurs différences entre le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement et le calendrier de travail du gouvernement. Elles sont exposées ci-après :

1. Le principal problème est celui de garantir une approche systématique et de choisir le moment opportun pour la préparation des projets de loi. Tout comme le calendrier de travail, le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement suppose que les ministres présentent au préalable des exposés de principe. Contrairement au calendrier de travail, le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois n'est pas seulement une liste chronologique, établie de manière mécanique, de toutes les tâches du gouvernement. Il est préparé par le ministère de la Justice sur la base des exposés de principe reçus des ministères et de la Chancellerie d'État [article 44(4) du projet de loi]. Dans l'établissement de ce plan, le ministère de la Justice veille d'abord au choix du moment opportun pour la présentation des projets de lois au gouvernement et au Parlement.

Si l'exposé des principes relatifs à une loi n'est pas accepté, le ministère qui l'a préparé peut joindre l'avis qu'il a transmis au ministère de la Justice au projet de plan d'ensemble de rédaction des projets de lois lorsque celui-ci est soumis au gouvernement [article 44(5) du projet de loi]. En élaborant le projet de plan d'ensemble, le ministère de la Justice répond à l'obligation découlant de l'article 59(1) de la loi sur le gouvernement de la République, qui lui attribue la responsabilité de la coordination du processus législatif, puisque c'est lui qui a la meilleure vue d'ensemble du système juridique du pays.

Pour assurer la cohérence du système juridique, il faut planifier suffisamment à l'avance la rédaction des projets de lois ; un délai adéquat doit être prévu pour l'exécution des opérations de rédaction dans le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois.

2. Contrairement au calendrier de travail, le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois couvre l'année civile. C'est le seul document complet présentant l'ensemble de la politique législative du gouvernement pour l'année à venir.

L'année civile est une durée relativement brève pour un processus législatif qui peut être relativement long ; en outre, le calendrier de soumission des projets de lois au gouvernement et au Parlement doit être mûrement réfléchi (il faut choisir la bonne séquence). Mais il n'est pas raisonnable d'allonger cette période au motif qu'il est difficile de prévoir des changements à plus long terme. Toute institution gouvernementale devrait disposer d'un "plan d'ensemble de rédaction des projets de lois".

Il est toutefois prévu que le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois contienne des projets qui ne seront présentés au gouvernement que deux ou trois ans plus tard. Cette possibilité est ménagée à l'article 42(3) du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs. L'idéal serait que tous les ministères soient informés de toutes les lois qui devraient être préparées dans leur domaine de compétence et que ces lois soient regroupées dans un plan d'ensemble de rédaction des projets de lois, qu'elles doivent être présentées dans un délai d'un an ou plus tard. Un tel système permettrait une meilleure coordination de la rédaction, en tant qu'activité planifiée et organisée au niveau de l'ensemble de l'État, pour tous les ministères et leurs domaines de compétence. Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs offre la possibilité de mettre en place un tel système et l'avenir dira si les ministères peuvent ou veulent s'y conformer. Ils pourraient ne pas s'y conformer si, faute d'informations, ils ne sont pas en mesure de prévoir correctement les besoins de rédaction dans leur sphère de compétence.

3. Le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois, document exposant la politique législative du gouvernement pour l'année suivante, est appliqué et modifié de la même manière que le calendrier de travail, par ordonnance gouvernementale, comme le prévoit l'article 42(4) du projet de loi ; il est publié, sous la forme d'une publication non officielle, en vertu de l'article 2(1)6 de la loi concernant le Journal officiel. Ce plan d'ensemble, qui constitue une annexe au calendrier de travail du gouvernement pour l'année civile, est donc accessible à tous les administrés.

4. Le calendrier de travail du gouvernement est très souple et il peut être modifié (articles 6 et 7 de l'ordonnance du gouvernement). Le projet de loi ménage la même souplesse pour le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois (articles 45, 46 et 47), parce que la période couverte est relativement longue et qu'il est impossible d'exclure que certaines modifications s'avèrent nécessaires en cours d'année.

Ce qu'il est convenu d'appeler les "projets de lois justifiant une introduction rapide", par exemple dans le cas d'une loi destinée à abroger une loi en vigueur, doivent pouvoir être traités plus rapidement par les institutions gouvernementales. Ces projets de lois ne suivent donc pas le cheminement prévu à l'article 45, mais sont proposés par le ministère compétent, dans ce cas pour prise de décision par le gouvernement, lequel fait usage du droit que lui accorde l'article 49 d'assigner la préparation du projet à un ministère. Bien entendu, les "projets de lois justifiant une introduction rapide" ne seront pas cités dans le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois [article 49(2) du projet de loi]. La procédure devra néanmoins être respectée.

L'article 48(1) énonce une règle importante, accordant au ministère préparant le projet la possibilité de prolonger le délai qui lui est imparti (jusqu'à deux mois) par une notification au gouvernement. Il arrive très fréquemment, à l'heure actuelle, qu'un projet de loi ne puisse pas être soumis au gouvernement et

examiné à la date prévue dans le calendrier de travail parce que la procédure de mise en conformité n'est pas achevée (les lettres des ministères relatives à la conformité n'étant pas, par exemple, parvenues au ministère ayant proposé le projet). De telles situations n'exigent pas de report de la date prévue dans le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois, et il suffit d'en informer le gouvernement. Un délai de deux mois est court par rapport au délai habituel de rédaction des projets de lois, mais des procédures simplifiées contribueraient à éviter les problèmes bureaucratiques et techniques (demande distincte de report de la date prévue, nouvel examen de la question à la réunion du gouvernement, publication de l'ordonnance du gouvernement au Journal officiel).

5. Contrairement au calendrier de travail, le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois pour l'année suivante est lié à la planification du budget de l'État pour l'année suivante. Par conséquent, le principe énoncé dans l'article 43(1) mérite d'être souligné : les dépenses des ministères et de la Chancellerie d'État liées à la rédaction des projets de lois devront être individualisées dans le budget de l'État. Dans le budget de l'État pour 1996, par exemple, des dépenses spécifiques pour la rédaction des projets de lois n'apparaissent que dans les budgets du ministère de la Justice et du ministère des Affaires sociales. Cela permet aux ministères d'adopter une attitude passive en matière de rédaction des projets de lois, puisqu'ils peuvent toujours prétendre qu'ils ne disposent pas de fonds suffisants pour payer les fonctionnaires affectés aux tâches de rédaction ou pour confier ces tâches à des experts externes. Malheureusement, cela leur permet aussi d'utiliser à d'autres fins les crédits destinés à la rédaction (la pratique courante consistant à faire figurer ces fonds sous la rubrique des "dépenses administratives"). L'individualisation des dépenses de rédaction des projets de lois dans le budget de l'État ne peut être que bénéfique, car si les crédits pertinents ne sont pas utilisés aux fins pertinentes avant la fin de l'année, ils sont automatiquement reversés au Trésor. Ces fonds ne peuvent par conséquent être utilisés que pour la rédaction des projets de lois. Lors de la préparation du projet de budget de l'État, les ministères et la Chancellerie d'État doivent déterminer avec précision l'utilisation qui sera faite des crédits : la liste des actes juridiques qui devront être rédigés dans leur domaine respectif au cours de l'année suivante doit être claire et solidement justifiée, car la demande doit être adressée au Ministère des Finances. Pour garantir que les fonds demandés par les ministères ne soient pas trop élevés, l'article 43(2) du projet de loi pose le principe selon lequel le ministère des Finances peut solliciter l'avis du ministère de la Justice avant d'inscrire dans le projet de budget de l'État les demandes de crédits de rédaction des projets de lois formulées par les ministères et la Chancellerie d'État. L'efficacité de ce système tient aussi au fait que le ministère de la Justice a également compétence pour élaborer le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement en octobre-novembre de la même année (la préparation d'un budget à ce niveau intervient en général au printemps).

Par conséquent, le programme de rédaction des projets de lois pour l'année civile suivante doit être pratiquement prêt au début du deuxième trimestre, au moment où commence la préparation du budget de l'État.

L'élaboration du plan d'ensemble de rédaction des projets de lois du gouvernement doit se poursuivre au cours du quatrième trimestre, période à laquelle les orientations du projet de budget (volume des crédits) peuvent déjà être prises en considération (le projet de budget de l'État doit, aux termes de l'article 16(1) de la loi sur le budget de l'État, être présenté au Parlement trois mois au plus tard avant le début de l'exercice budgétaire). On peut ainsi s'assurer que le plan d'ensemble de rédaction des projets de lois comportera uniquement des projets de lois devant être soumis au gouvernement au cours de l'année suivante pour lesquels des crédits auront été demandés dans les budgets des ministères et de la Chancellerie d'État.

En conclusion, si le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs est adopté, le gouvernement n'aura plus à prendre en compte les projets de lois concernés dans son calendrier de travail. Il faudra modifier en conséquence l'ordonnance du gouvernement.

Lorsqu'un projet de loi a été soumis au gouvernement, ce dernier décide de le transmettre ou non au Parlement. Dans le même temps, le gouvernement doit désigner le ministre qui le représentera lors du débat au Parlement (il s'agira en général du ministre dans les services duquel le projet de loi a été rédigé). Les décisions à ce sujet doivent figurer au procès-verbal rédigé à la fin de la réunion du gouvernement. Lorsque le projet de loi est transmis au Parlement, il doit être accompagné d'une lettre explicative.

Les projets de lois dont l'initiative a été prise par un membre du Parlement, un groupe politique ou une commission du Parlement sont transmis par la commission principale responsable du projet au gouvernement pour avis. Cette obligation fait que tous les projets de lois passent par les services gouvernementaux. Le seul problème qui pourrait être évoqué ici est celui des délais très courts que réserve la loi sur la procédure du Parlement à l'examen des projets de lois par le gouvernement, et qui ont généralement pour effet de ne pas permettre au gouvernement de se prononcer de façon circonstanciée.

Rédaction des lois

L'élaboration des politiques et la rédaction des projets de lois peuvent être confiées aux mêmes services ministériels ou à des services différents, et peuvent suivre des procédures différentes d'un ministère à l'autre. Il est essentiel que les responsables des ministères adoptent chaque année pour leur ministère un plan de travail comprenant tous les projets de lois devant être rédigés au cours de l'année.

Plusieurs lois importantes n'ont pas encore été adoptées en Estonie, et dans certains domaines il n'existe aucune réglementation. Il arrive par conséquent que des lois soient rédigées et adoptées rapidement, pour combler des lacunes, et c'est pourquoi il est tout à fait rare que les rédacteurs disposent d'instructions précises. Dans nombre de cas, les rédacteurs n'ont même pas d'instructions spécifiques à observer au cours de la rédaction ; ils ne connaissent que le titre de la loi et n'ont que quelques indications très générales sur son contenu. Cela a parfois des résultats surprenants pour le ministère ayant demandé le texte. A l'heure actuelle, on attache davantage d'attention à l'élaboration des politiques dans le cadre de la préparation du contrat et du processus de rédaction, en ce sens que les rédacteurs disposent d'instructions sur la solution à apporter à certains problèmes.

Si le projet de loi est rédigé par les fonctionnaires d'un ministère, il leur est plus facile d'obtenir des informations sur les solutions possibles, parce qu'ils peuvent plus aisément poser la question aux responsables du ministère. Les spécialistes extérieurs n'ont en général que peu ou pas de relations avec ces responsables. La supervision ministérielle permet de faire en sorte que les solutions et les instructions politiques soient observées, étant entendu qu'elles peuvent être modifiées au cours du processus de rédaction des projets de lois.

En Estonie, le processus de rédaction des projets de lois ne comporte pas de phases spécifiques avant la transmission du texte aux responsables du ministère. Il n'existe pas non plus d'exigences détaillées quant aux lettres explicatives, qui devraient néanmoins constituer un préalable à la détermination des diverses phases de la rédaction. La lettre explicative comporte obligatoirement un certain nombre de points, que le rédacteur du projet doit examiner. Ces diverses exigences seront énoncées dans la loi sur la rédaction des textes législatifs (articles 28 à 41) et dans une réglementation du gouvernement concernant la lettre explicative (article 108).

Après la rédaction, la soumission du projet au ministère et son approbation, le texte est transmis à d'autres institutions aux fins de mise en conformité. L'article 25 de l'Ordonnance du gouvernement stipule que le projet d'acte juridique doit, avant sa présentation au gouvernement, être soumis à tous les ministères dont les obligations et responsabilités (compétences) pourraient être affectées par son adoption et, au niveau

national, aux associations d'autorités locales lorsque leurs intérêts sont concernés. Les projets de lois réglementant des questions relevant de la compétence de la Chancellerie d'État doivent lui être soumis.

Tous les projets de lois doivent être, après les autres ministères, soumis pour vérification de conformité au ministère de la Justice. Le projet est transmis au ministère de la Justice après révision. Les avis et propositions des autres ministères et institutions doivent être pris en compte. Les résultats de la procédure de conformité (ainsi qu'un commentaire des raisons pour lesquelles l'une ou l'autre des propositions n'aurait pas été prise en compte) doivent être exposés dans la lettre explicative ; un tableau comparatif de la législation de l'UE et du projet estonien doit être joint au projet. Si le ministère de la Justice n'approuve pas le projet, le texte doit être révisé en tenant compte de ses propositions et lui être soumis à nouveau pour conformité.

Le ministère qui a rédigé le projet de loi peut prendre lui-même l'initiative de le soumettre pour avis à d'autres institutions connexes (par exemple des organismes à but non lucratif). Les rédacteurs d'un projet peuvent faire appel à des spécialistes. Ces consultations ne sont pas obligatoires, et elles peuvent être un peu compliquées du fait des contraintes de temps, mais on y a très largement recours pour améliorer la qualité du projet. Les avis émis ne sont pas contraignants et le ministère n'est pas tenu de donner une explication lorsqu'il ne prend pas en compte les propositions de ces institutions ou de ces experts.

La seule consultation réglementée est la consultation juridique. Au cours de la procédure de conformité, le ministère de la Justice peut soumettre chacun des projets dont le gouvernement a pris l'initiative à des experts juridiques indépendants pour recueillir leur avis sur des points de droit délicats, et consulter ainsi des avocats en exercice, des professeurs de droit, des experts étrangers, etc. La procédure de conformité est interrompue pendant ce temps. La consultation juridique doit être réalisée dans un délai d'un mois, porté à deux mois dans le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs. A l'heure actuelle, la consultation juridique n'est que rarement pratiquée. Lorsque la loi sur la rédaction des textes législatifs, qui réglemente la procédure de conformité et de consultation juridique (articles 51 à 58) aura été adoptée, les catégories de personnes pouvant être acceptées comme experts juridiques indépendants seront déterminées par le gouvernement ou par le ministère de la Justice (article 108).

Il n'existe pas de réglementation concrète quant à la mission du rédacteur d'un projet de loi dans la suite de la procédure, et c'est au ministre qu'il appartient d'en décider. Au ministère de la Justice, par exemple, il est indiqué dans le contrat de rédaction d'un projet de loi (contrat dont la forme est fixée par le Chancelier du Ministère de la Justice) que le rédacteur du projet doit le réviser au terme de la procédure de conformité et participer aux travaux ultérieurs du gouvernement et du Parlement. Il revient au ministre de décider si le rédacteur doit ou non être présent aux réunions du gouvernement et/ou du Parlement.

L'article 48 de l'Ordonnance du gouvernement prévoit que les documents proposés en vue de la réunion du gouvernement ne seront pas publiés avant que le gouvernement n'ait pris une décision. L'article 88 de cette même ordonnance précise que seuls les membres du gouvernement, le Secrétaire d'État, des personnes qu'ils auront autorisées à cet effet, ou les fonctionnaires responsables des relations publiques du gouvernement peuvent transmettre à la presse des informations sur la réunion.

Aucun acte juridique ne prescrit par qui seront préparés les projets de décrets du Président de la République. Ces actes sont normalement préparés par le Chancelier de la Présidence. Cependant, les articles 65 et 66 du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs énoncent des règles spécifiques relatives à la rédaction des projets de décrets présidentiels. Considérant que c'est en premier lieu le gouvernement qui prend l'initiative des lois, et qu'il dispose des organes appropriés de rédaction des projets de lois, l'article 65(1) stipule que le Président de la République peut proposer au gouvernement de préparer un projet de décret présidentiel. De plus, comme le gouvernement est censé fonctionner

normalement lorsque le Parlement n'est pas en mesure de se réunir, l'article 66 prévoit que le gouvernement peut proposer au Président d'adopter un décret (ce qui correspond au pouvoir d'initiative législative du gouvernement).

Examen parlementaire

Le projet de loi, accompagné de sa lettre explicative, est introduit par le Président de la session du Parlement [article 53(1) de la loi sur la procédure du Parlement]. Les projets portant ratification ou conclusion de traités internationaux sont présentés accompagnés du texte du traité, en estonien et dans la langue étrangère. Il n'existe aucune réglementation quant à la manière dont les membres du Parlement étudient les projets avant leur introduction.

La lettre explicative est remise à tous les membres du Parlement avec le projet de loi, mais elle n'est pas publiée. Les lettres explicatives sont versées aux archives et peuvent être ultérieurement consultées, en cas de besoin, pour l'interprétation de la loi. Les modalités concernant la lettre explicative seront fixées, à l'avenir, dans la loi sur la rédaction des textes législatifs.

Le Bureau du Parlement désigne, parmi ses commissions permanentes, la commission principale qui sera chargée de superviser la procédure et de proposer au Bureau d'entamer les travaux ou de ne pas poursuivre la procédure. Cette proposition doit intervenir dans un délai de trois semaines si c'est le gouvernement qui a pris l'initiative du projet de loi, et de quatre semaines si c'est le Parlement.

L'initiative législative peut également être prise par un membre, un groupe politique ou une commission du Parlement. Etant donné que les membres du Parlement représentent les électeurs, d'autres personnes ou des groupes d'intérêt peuvent aussi prendre indirectement l'initiative d'une loi. Si l'initiative a été prise par le Parlement, la commission principale transmettra le projet de loi au gouvernement pour avis, lequel devra être remis dans un délai de trois semaines. Cet avis n'est pas contraignant pour la commission ou pour le Parlement, mais il est important pour les partis de la coalition. Un représentant du gouvernement peut rendre compte de cet avis à une séance du Parlement au cours de laquelle le texte est examiné.

La séquence des débats du Parlement est essentiellement réglementée par le chapitre 14 de la loi sur la procédure du Parlement, dont l'article 136(1) stipule que la procédure doit comporter au moins deux lectures du projet de loi.

En première lecture le Parlement entend le rapport de l'autorité ayant pris l'initiative de la loi ou de son représentant, et celui du représentant de la commission principale ; les membres du Parlement peuvent poser des questions. C'est au moment de la première lecture que le Parlement peut décider, si la commission principale le propose, de ne pas poursuivre l'examen du projet. Après la première lecture, la commission principale informe le Parlement de la date limite de dépôt des propositions d'amendements.

Entre la première et la deuxième lecture, la commission principale examine toutes les propositions d'amendements. Les membres du gouvernement peuvent participer aux travaux de la commission principale et y prendre la parole. Les représentants d'organes de l'État ou d'autorités locales peuvent être invités à participer aux réunions.

Conformément aux modifications de la loi sur la procédure du Parlement qui sont proposées dans le projet de loi sur la rédaction de textes législatifs, les propositions d'amendements devront être adressées au(x) ministère(s) chargé(s) de rédiger le projet de loi.

La deuxième lecture a lieu, sur proposition de la commission principale, au plus tard trois mois après la première lecture, encore que ce délai puisse être prolongé. Toutes les propositions d'amendements, auxquelles sont joints les avis de la commission principale et de l'autorité ayant pris l'initiative de la loi et une nouvelle rédaction du projet, sont communiquées à tous les membres du Parlement au plus tard à 18 heures le dernier jour ouvrable précédant la séance. Le Parlement entend le rapport de l'autorité ayant pris l'initiative de la loi ou de son représentant, et celui du représentant de la commission principale, qui commentent les travaux effectués entre les deux lectures et formulent des observations sur les propositions d'amendements.

Si, après le vote sur les propositions d'amendements, il n'y a pas de proposition visant à interrompre la deuxième lecture du projet, ou de demande de troisième lecture, le projet est voté dans son ensemble. Un vote article par article n'intervient que si des majorités différentes sont requises pour modifier les différentes lois (par exemple des dispositions de lois constitutionnelles).

Le projet de loi est renvoyé en troisième lecture si l'autorité ayant pris l'initiative de la loi ou la commission principale du Parlement en prend la décision.

Avant la troisième lecture, seuls les groupes politiques ou les commissions permanentes du Parlement peuvent déposer des propositions d'amendements. La troisième lecture doit avoir lieu au plus tard un mois après la deuxième lecture. Toutes les propositions d'amendements, auxquelles sont joints les avis de la commission principale et de l'autorité ayant pris l'initiative de la loi et une nouvelle rédaction du projet, sont communiqués à tous les membres du Parlement au plus tard à 18 heures le dernier jour ouvrable précédant la séance.

En pratique, le Parlement examine très minutieusement les projets de lois de grande importance. Le gouvernement devrait avoir davantage de possibilités de participer aux débats sur les projets de lois dont il a pris l'initiative afin d'en préserver le contenu et les grands principes.

Les décrets du Président de la République constituent une autre forme de textes de législation primaire. Lorsque le Parlement se réunit, le Président de la République lui soumet des décrets en vue de l'adoption rapide d'une loi de confirmation ou d'abrogation. Il n'est pas nécessaire, à cette occasion, de désigner de commission principale. Aucune proposition d'amendement ne peut être formulée. Le décret est examiné et voté au cours de la même séance.

Les lois adoptées par le Parlement sont transmises au Président de la République en vue de leur promulgation (article 107 de la Constitution). Le Président de la République peut refuser de promulguer une loi et la renvoyer au Parlement, dans un délai de 14 jours, motifs à l'appui, en vue d'un nouveau débat et d'une nouvelle décision. Si le Parlement adopte à nouveau la loi non modifiée, le Président de la République peut soit la promulguer, soit saisir la Cour Suprême. Si la Cour Suprême juge la loi conforme à la Constitution, le Président de la République est tenu de la promulguer.

Cas particuliers

La même procédure s'applique à la législation fiscale et à la législation relative à l'harmonisation du droit estonien et du droit de l'UE. La seule différence, pour ce qui concerne la procédure suivie au Parlement en matière de législation budgétaire, est que les lois de finances, les lois concernant les collectifs budgétaires ainsi que les lois portant modification des lois de finances doivent faire l'objet de trois lectures ou débats.

Le projet de loi portant modification d'une loi doit indiquer quel article, paragraphe ou alinéa de quelle loi doit être modifié, et la nouvelle formulation proposée. Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs (articles 23 à 26) donne sur ce point toutes les précisions requises.

A l'heure actuelle, les dispositions de mise en application de chaque projet de loi précisent les modalités de modification de la loi. Aux termes de l'article 23(1) du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs, les modifications d'autres lois doivent faire l'objet de propositions de lois distinctes pour chaque loi, pour permettre de mieux comprendre les modifications, et en particulier de vérifier le libellé correct de la loi à partir des bases de données législatives informatisées.

Si une loi est modifiée à plusieurs reprises de façon substantielle, son texte révisé sera publié au Journal officiel [voir également l'article 23(4) du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs].

Il n'y a pas de limites au nombre de modifications qui peuvent être apportées au cours de l'année à une même loi. Les cas de modification répétée ont été nombreux parce qu'il n'existe pas encore de réglementation dans certains domaines et que, lorsqu'on commence à introduire une réglementation, d'autres lois doivent être modifiées. C'est ainsi que la loi sur le service de l'État a connu un grand nombre de modifications. Dans le même temps, certains domaines sont réglementés très rapidement et de manière un peu approximative, et il conviendrait maintenant de prendre une vue d'ensemble de lois en question. D'autres lois devront donc être modifiées pour assurer l'harmonisation de l'ensemble de la législation. Malheureusement, les contraintes de temps constituent toujours le principal problème et de nombreuses lois sont rédigées très rapidement, d'où leur qualité médiocre.

Formalités

La Constitution (article 108) stipule que "Une loi entrera en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Journal officiel, à moins que la loi elle-même n'en dispose autrement". La même règle est reprise à l'article 8(1) de la loi concernant le Journal officiel.

Le pouvoir de décider de la date à laquelle une loi prend effet ne peut être délégué ni au gouvernement, ni à une autre institution de l'État. Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs n'énonce, à son article 22, que les principes régissant la date à laquelle une loi prend effet. En fait, le plus important de ces principes est qu'il faut prendre en compte le temps nécessaire à la rédaction des règlements édictés par le gouvernement et des autres réglementations administratives. Mais ce principe n'est, à l'heure actuelle, énoncé nulle part, ce qui a soulevé des problèmes considérables. Dans certains cas, certains règlements devant être pris par le gouvernement ou par des ministres n'ont pas du tout été adoptés. Une loi est-elle entrée en vigueur, dans ces conditions, s'il n'existe pas de texte d'application ? L'opinion générale est que la réponse à cette question doit être négative.

L'autre hypothèse dans laquelle une loi pourrait ne pas entrer en vigueur est celle du refus du Président de la République de la promulguer parce qu'il y a lieu de penser qu'elle n'est pas conforme à la Constitution. Dans ce cas, la procédure se poursuit conformément à la séquence prescrite par la Constitution (article 107(2)).

Il n'existe aucune autre possibilité qu'une loi n'entre pas en vigueur ; une fois adoptée, une loi ne devient pas automatiquement caduque, à moins qu'elle ne le prévoit elle-même.

5.2. Législation dérivée

Attribution du pouvoir réglementaire

Il n'existe pas, en Estonie, de texte définissant les matières qui relèvent de la législation primaire et celles qui relèvent de la législation dérivée (à l'exclusion des actes juridiques des autorités locales). La décision quant aux questions devant être éventuellement régies par des règlements édictés par le gouvernement ou par les ministres est prise au cours de l'élaboration de chaque projet de loi. Il faut prendre en compte les principes généraux du système juridique.

1. La plupart des questions doivent être réglementées par des lois. Toutes les règles importantes et d'application générale doivent faire l'objet d'une loi.

L'article 87 de la Constitution stipule que : "Le gouvernement édictera des règlements et des arrêtés sur la base et pour la mise en application de la loi". Cette disposition fixe le rang des actes du gouvernement dans la hiérarchie des actes juridiques. L'article 94 pose le même principe à propos des actes des ministres. Par conséquent, le règlement ne peut avoir qu'un caractère complémentaire, *intra legem*.

Le règlement ne peut pas régir une matière qui n'a pas fait l'objet préalablement d'une loi. Il n'est donc pas possible, en Estonie, d'édicter des règlements *praeter legem* ou *contra legem*.

2. Les lois déléguant uniquement un pouvoir au gouvernement ne sont pas admises.

3. Chaque loi doit réglementer un domaine aussi vaste que possible, c'est-à-dire que toutes les questions du même ordre relevant d'une branche du droit doivent être regroupées dans un même acte (par exemple, le Code de commerce).

Les règlements devraient essentiellement concerner différentes listes, procédures (arrêtés) et instructions. L'objectif est donc de limiter strictement les domaines réglementés par les textes de législation dérivée. Le respect de ces principes est contrôlé par le ministère de la Justice et la Chancellerie d'État, ainsi que par le Parlement lors de l'adoption d'une loi.

Après l'adoption de la loi, l'utilisation par les ministres des pouvoirs qui leur sont conférés par les dispositions d'habilitation est principalement supervisée par le gouvernement. La loi sur le gouvernement dispose, à son article 94(2) que le gouvernement abrogera les règlements et directives d'un ministre, les directives du Secrétaire d'état et les arrêtés d'un gouverneur de comté si ces actes ne sont pas conformes à la Constitution, à d'autres lois, ou aux règlements et arrêtés du gouvernement.

L'harmonisation des actes juridiques estoniens avec le droit européen pose un réel problème. De nombreuses matières régies par les actes juridiques de l'UE devraient faire l'objet de textes réglementaires du gouvernement afin de ménager plus de souplesse pour les modifier. Mais cela reviendrait à autoriser le gouvernement à édicter des règlements *praeter legem*, ce qui n'est pas acceptable. Ce problème doit être résolu. L'une des solutions pourrait être la suivante : le ministère concerné préparerait le projet de loi réglementant dans toute la mesure du possible la totalité du domaine réglementé dans les actes juridiques de l'UE (en énonçant les règles fondamentales) et fixant le domaine relevant du règlement. Le gouvernement doit être davantage habilité à édicter des réglementations *intra legem* (pour les questions réglementées dans les actes juridiques de l'UE), mais il faut des dispositions garantissant que les actes du gouvernement ne réglementeront pas des questions non réglementées par la loi.

L'absence de mise en conformité des projets de loi par le ministère de la Justice est souvent due à la multiplicité des dispositions d'habilitation.

Le droit, pour le gouvernement ou un ministre, de rédiger et d'édicter un règlement découle de la disposition d'habilitation. La loi ne fixe aucune autre condition pour la rédaction des règlements.

Si un domaine relève de la compétence de plusieurs ministères, ou s'il ne relève de la compétence d'aucun d'entre eux, et que la loi ne précise pas quel ministère sera habilité à établir le règlement, il appartient au gouvernement de déterminer le ministère responsable.

Il n'est pas fixé directement de délai pour l'adoption du règlement. La Chancellerie d'État tient un registre des dispositions d'habilitation qui ne sont pas appliquées, mais ce registre n'est pas officiel. Les lois n'entrent pas en vigueur tant que les textes d'application n'ont pas été adoptés, et cela constitue depuis longtemps l'un des principaux problèmes ; il peut être résolu grâce au projet de loi sur la rédaction des textes législatifs, qui unifie les normes régissant l'entrée en vigueur des lois et des textes réglementaires du gouvernement et des ministres (articles 22 et 81).

Élaboration de la législation dérivée

Les textes réglementaires du gouvernement sont rédigés par le ministère compétent ; les règlements ministériels sont rédigés par le ministère, sous la conduite du ministre devant adopter le règlement. La pratique courante consiste à faire rédiger les projets de règlement par les personnes rédigeant les projets de lois qui en constituent le fondement. Cette pratique est tout à fait normale, puisque ces personnes possèdent probablement la plus grande expérience du domaine d'activité concerné et des réglementations applicables. Les rédacteurs devraient déjà savoir, lors de la rédaction des projets de lois et de la formulation des dispositions d'habilitation, quels seront le domaine et les objectifs de l'acte réglementaire.

Il n'existe à l'heure actuelle pratiquement aucune prescription ou directive en matière de rédaction (transposition de principes en normes juridiques) d'un acte juridique. A l'avenir, l'article 108 du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs fournira ces directives, qui feront l'objet d'un règlement du gouvernement ou du ministère de la Justice.

L'élaboration des textes de législation dérivée, tout comme celle des projets de lois, ne comporte pas de phases précises.

De même que les projets de lois, les projets de textes de législation dérivée doivent être soumis à l'approbation de tous les ministères compétents. Les projets doivent aussi être soumis, pour mise en conformité, aux organismes centraux représentant à l'échelon national les autorités locales si le projet est en rapport avec leurs intérêts principaux (article 25 de l'Ordonnance du gouvernement). Les ministères doivent donner leur avis sur la question de la conformité dans les dix jours suivant la date de réception du projet, qui doit être présenté sous une forme juridique correcte. Si ce délai n'est pas suffisant, le ministère ayant rédigé l'acte juridique doit en être informé par écrit. Contrairement aux projets de lois, les projets de règlements ne doivent pas être soumis pour mise en conformité au ministère de la Justice ; la Chancellerie d'État veille à ce que les textes réglementaires du gouvernement soient conformes à la Constitution et aux lois.

La communication des projets à d'autres institutions (groupes d'intérêts) suit la même procédure que celle retenue pour les projets de lois, c'est-à-dire que le ministre ou le ministère qui rédige l'acte décide si cette communication est ou non nécessaire. Les avis formulés par les groupes d'intérêt ne sont pas juridiquement contraignants. Les raisons pour lesquelles les suggestions d'un groupe d'intérêts ou d'une

personne ont été ou n'ont pas été prises en compte doivent être rapportées si elles ont été spécialement et directement demandées par le(s) rédacteur(s).

Le projet de loi sur la rédaction des textes législatifs introduira dans la législation estonienne un nouveau principe fondamental, celui de *l'examen public*. Les articles 86 et 103 disposent qu'un examen public sera conduit lors de la rédaction des textes réglementaires du gouvernement, des ministères et des autorités locales. Cette innovation résulte essentiellement de la volonté de rendre le processus de rédaction des projets de lois plus transparent et plus démocratique, et proche du public, contrairement au processus actuel, habituellement très fermé et bureaucratique. Or, les normes édictées dans les règlements ont souvent de profondes répercussions sur les droits et les devoirs des individus.

L'article 86(1) du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs stipule que les projets de règlements seront mis à la disposition du public pour examen, observations et propositions, après mise en conformité, uniquement lorsque les dispositions d'habilitation figurant dans la loi le prévoient. L'examen public ne peut intervenir qu'une seule fois au cours du processus de rédaction, après la procédure de mise en conformité (si elle est requise). Après quoi, il n'y aura pas d'autre procédure de mise en conformité ni de second examen public (article 86(4)). Le délai d'examen public ne peut être inférieur à dix jours ouvrables, à compter de la date de publication de l'avis d'ouverture de cet examen.

A la clôture de l'examen public, la lettre explicative doit indiquer les observations et les propositions formulées, et leurs auteurs, celles qui ont été prises en compte et celles qui ne l'ont pas été, et les raisons de ces choix.

L'article 111(2) du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs stipule que l'omission de l'examen public lors du processus de rédaction est un motif d'invalidation.

Malheureusement, les projets de règlements sont très rarement présentés au gouvernement en même temps que les projets de lois. Il est à l'heure actuelle impossible d'exiger qu'il en soit ainsi, puisque c'est la loi qui détermine, le cas échéant, le champ du pouvoir réglementaire.

Les textes réglementaires du gouvernement sont adoptés lors d'une réunion du gouvernement, par un vote à la majorité simple ; les règlements ministériels ne sont pas examinés au cours de ces réunions. Si un texte réglementaire du gouvernement est modifié lors de la réunion au cours de laquelle il est adopté, le ministère qui l'a rédigé introduit les modifications dans les cinq jours et les transmet à la Chancellerie d'État pour formulation finale.

Les textes réglementaires du gouvernement sont d'abord présentés à la signature du Chancelier d'État, puis du ministre concerné, et enfin du Premier Ministre. Si le règlement présenté à la signature n'est pas conforme à la Constitution ou à d'autres lois, le Chancelier d'État est fondé à refuser de la signer, et dans ce cas le Premier Ministre est invité à soumettre la question une nouvelle fois à la réunion du gouvernement. Si le gouvernement maintient sa position, le Chancelier d'État signe le règlement et ajoute son avis en annexe. Les textes réglementaires du gouvernement doivent être immédiatement transmis au Garde des Sceaux, puis publiés. A défaut de publication, un règlement n'est pas opposable.

Procédures ultérieures

Conformément à l'article 77(1)4 de la loi sur le gouvernement de la République, la Chancellerie d'État doit s'assurer que les projets d'actes juridiques du gouvernement sont conformes à la Constitution et aux autres lois. Si les annexes annoncées dans la lettre de présentation (projet de loi, lettre explicative, documents liés à la mise en conformité, autres documents) ne sont pas jointes, ou si les documents ne

portent pas les signatures requises, la Chancellerie d'État n'enregistre pas le projet de loi et le retourne. La Chancellerie d'État retourne les documents, avec une explication, si le projet d'acte législatif :

- n'est pas conforme à la Constitution, à d'autres lois, ou à d'autres actes législatifs ;
- n'est pas accompagné des documents supplémentaires requis pour décision et adoption à la réunion du gouvernement ;
- exige une procédure de mise en conformité supplémentaire.

Il n'existe pas de registre des textes réglementaires du gouvernement. Tous les originaux des actes juridiques du gouvernement et les procès-verbaux des réunions du gouvernement sont conservés à la Chancellerie d'État et ne sont pas accessibles au public. La Chancellerie d'État tient un registre des règles d'habilitation qui ne sont pas appliquées. Les ministères enregistrent leurs propres règlements.

Les actes juridiques du gouvernement sont publiés au Journal officiel dans les dix jours suivant leur signature, et les règlements ministériels dix jours après leur transmission à la Chancellerie d'État. Les textes réglementaires du gouvernement et les règlements ministériels entrent en vigueur le jour suivant celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent une autre date.

Action parlementaire

En application du principe de la séparation des pouvoirs, il n'y a pas de supervision parlementaire des actes réglementaires du gouvernement, et le Parlement n'a pas le droit d'intervenir dans l'action du gouvernement. Le seul moyen de contrôle dont dispose le Parlement vis-à-vis du gouvernement est la motion de défiance.

6. Vérifications spécifiques des projets

On rappellera qu'il n'existe aucun organisme unifié chargé de superviser la rédaction des projets de lois. La plupart des analyses et contrôles évoqués ci-après incombent donc à l'autorité proposant le projet de loi. Compte tenu des problèmes liés au manque de professionnels dans le domaine de la rédaction des projets de lois en Estonie, on comprend facilement pourquoi plusieurs des opérations décrites ci-dessous ne sont ni approfondies, ni suffisantes. Tout dépend des fonctionnaires affectés à la rédaction des projets de lois, leurs qualifications professionnelles étant hélas souvent insuffisantes.

Les articles 28 à 41 du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs contiennent des dispositions relatives aux lettres explicatives des projets de lois : le rédacteur doit analyser certains points, en utilisant les méthodes de son choix, et les résultats doivent être présentés dans la lettre explicative. On espère qu'il sera possible de conduire, dans un proche avenir, une analyse plus approfondie. A l'heure actuelle, la lettre explicative ne comporte généralement qu'une à deux pages, ce qui montre bien que les analyses et les recherches nécessaires n'ont pas été effectuées.

6.1. *Respect de la Constitution*

Le Ministère de la Justice et la Chancellerie d'État se partagent essentiellement la responsabilité de vérifier que les projets de lois sont conformes à la Constitution.

Le Garde des Sceaux, dont les attributions résultent du chapitre XII de la Constitution et de la loi sur les activités du Garde des Sceaux (RT I 1993, 25, 436), est la principale institution constitutionnelle assurant

la supervision constitutionnelle des actes législatifs et réglementaires. L'article 139 de la Constitution dispose que le Garde des Sceaux sera un fonctionnaire indépendant chargé d'examiner les textes législatifs ou réglementaires des pouvoirs législatif et exécutif et des autorités locales pour en garantir la conformité à la Constitution et aux lois. Le Garde des Sceaux procède à une vérification préliminaire et à une vérification de suivi des actes législatifs et réglementaires.

Vérification préliminaire. L'article 141(2) de la Constitution prévoit que le Garde des Sceaux peut participer aux réunions du Parlement et du gouvernement, et qu'il peut y prendre la parole. De plus, l'article 124 de la loi sur les activités du Garde des Sceaux stipule que les programmes des réunions du gouvernement et des séances du Parlement au cours desquelles doivent être examinés des projets d'actes seront communiqués au Garde des Sceaux pour qu'il donne son avis sur les projets avant leur adoption.

Contrôle de suivi. Aux termes de l'article 12 de la loi sur les activités du Garde des Sceaux, chacun a le droit de demander au Garde des Sceaux de vérifier qu'une loi ou un règlement est conforme à la Constitution ou à la loi. Conformément à l'Article 13, le Garde des Sceaux doit recevoir un exemplaire de tous les actes législatifs ou réglementaires adoptés par les organes législatifs et exécutifs de l'État et des collectivités locales, ainsi qu'un exemplaire des traités internationaux qui ne sont pas encore entrés en vigueur et des décisions de la *Riigikohus* (Cour Suprême) sur les questions de constitutionnalité. L'article 142 de la Constitution dispose que si le Garde des Sceaux constate qu'un texte adopté par les pouvoirs législatif ou exécutif ou par une autorité locale est contraire à la Constitution ou à une loi, il doit proposer à l'organisme ayant adopté ce texte de le mettre en conformité avec la Constitution ou la loi dans un délai de vingt jours. A défaut de cette mise en conformité, le Garde des Sceaux proposera à la Cour Suprême d'annuler l'acte concerné. De plus, le Garde des Sceaux doit, conformément à l'article 13 de la loi sur les activités du Garde des Sceaux, proposer à l'organe de l'État ou à la collectivité locale de suspendre l'application de l'acte jusqu'à ce qu'il soit rendu conforme à la Constitution ou à la loi, s'il s'avère que cette application met en péril la vie ou la santé des personnes physiques, ou qu'elle viole un traité international entré en vigueur par la pratique internationale ou ratifié par le Parlement. Le Garde des Sceaux désigne également des conseillers qui l'assistent dans l'exercice de ses fonctions.

Contrôle judiciaire a posteriori

Après l'adoption d'un acte, la Chambre constitutionnelle de la Cour Suprême peut être saisie pour vérification de la conformité à la Constitution ; la procédure applicable résulte de la loi sur la procédure de contrôle de la constitutionnalité (RT I 1993, 25, 435). En vertu de l'article 3(1), la Chambre peut annuler totalement ou partiellement tout acte non conforme à la Constitution.

La Cour Suprême contrôle la constitutionnalité des lois, des décisions du Parlement, des projets de lois non promulgués par le Président de la République, des décrets présidentiels, des actes réglementaires adoptés par des organes du pouvoir exécutif et des autorités locales, des traités internationaux non encore entrés en vigueur et des actes adoptés avant l'entrée en vigueur de la Constitution.

La Cour Suprême peut être saisie en matière de contrôle de la constitutionnalité par :

1. le Président de la République, dans les cas prévus à l'article 107 de la Constitution ;
2. le Garde des Sceaux, dans les cas prévus à l'article 142 de la Constitution et à propos des traités internationaux non encore entrés en vigueur ;
3. les tribunaux, comme le prévoit l'article 5 de la loi sur la procédure de contrôle de la constitutionnalité ; si un tribunal constate qu'un acte devant être pris en compte au cours

d'une instance est contraire à la Constitution, il le déclare inconstitutionnel et n'en tient pas compte. Le tribunal notifie à la Cour Suprême et au Garde des Sceaux cette décision, et cette notification déclenche la procédure de contrôle de la constitutionnalité.

L'article 20 de la loi sur la procédure de contrôle de la constitutionnalité dispose que la décision de la Cour Suprême entre en vigueur le jour même où elle est prononcée ; cette décision est définitive et sans appel.

6.2. *Respect du système juridique en vigueur*

Le ministère de la Justice et la Chancellerie d'État se partagent essentiellement la responsabilité de vérifier que les projets de lois ou de règlements sont conformes au système juridique en vigueur. Il arrive que les ministères n'étudient pas très soigneusement le domaine qu'ils veulent réglementer et dans certains cas des projets de textes concernent des domaines déjà réglementés.

6.3. *Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne*

Le 30 juillet 1996, le règlement du gouvernement n° 199 du 1er juillet 1993 sur "l'organisation de la conformité et la qualité juridique des actes soumis au gouvernement" a été modifié afin de garantir la vérification de la conformité des projets de lois au droit européen. Cette modification a introduit deux nouveaux éléments : les "exigences concernant la lettre explicative du projet de loi sur le plan de l'analyse de conformité avec la législation de la Communauté européenne", et le "tableau comparatif entre les sources de la législation de la Communauté européenne et le projet de loi estonien". Ainsi, la vérification ne doit actuellement porter, en Estonie, que sur la conformité des projets de lois avec le droit et la jurisprudence de l'UE, alors que la plupart des directives et des autres sources de droit européen sont mises en application en Estonie par des textes réglementaires du gouvernement et des règlements ministériels.

Conformément aux "exigences concernant la lettre explicative du projet de loi sur le plan de l'analyse de conformité avec la législation de la Communauté européenne", la lettre explicative doit contenir une liste d'actes de l'UE et d'exemples de jurisprudence européenne en rapport avec le domaine régi par le projet de loi. La lettre explicative doit aussi faire apparaître la conformité totale, partielle ou autre du projet de loi avec le droit européen, et préciser le cas échéant les raisons pour lesquelles les sources de droit européen n'ont pas été prises en compte. Elle doit indiquer, en outre, si l'expertise de conformité du projet de loi avec la législation européenne a été effectuée et reproduire l'avis des experts.

Un tableau comparant entre les sources de la législation de la Communauté européenne et le projet de loi estonien doit être joint à la lettre explicative, si le domaine couvert par le projet de loi est également réglementé par la législation européenne.

Le Bureau pour les questions concernant la Communauté européenne, qui relève du ministère de la Justice, vérifie au cours de la procédure de conformité le respect de ces exigences par les ministères.

Le ministère de la Justice prépare actuellement la méthodologie à appliquer pour vérifier la conformité des textes au droit européen ; elles sera communiquée à tous les ministères dès que possible.

6.4. *Respect des obligations internationales*

Il n'existe pas de dispositif particulier pour vérifier le respect des obligations internationales, et c'est le ministère proposant un projet qui doit se charger de cette vérification. La Constitution prévoit seulement qu'en cas de conflit entre les lois ou d'autres dispositions législatives et les traités internationaux ratifiés par le Parlement, ce sont les dispositions des traités internationaux qui s'appliquent (article 123 de la Constitution).

6.5. *Respect des formalités juridiques*

Ces exigences sont énoncées, à l'heure actuelle, dans différents actes. A l'avenir, les formalités juridiques que devront respecter les actes législatifs et réglementaires (de même que les règles linguistiques) figureront dans la loi sur la rédaction des textes législatifs et dans des règlements gouvernementaux (article 108 de la loi sur la rédaction des textes législatifs). Tous les rédacteurs de projets de lois doivent respecter ces formalités et les projets non conformes ne seront pas approuvés par le ministère de la Justice ou par la Chancellerie d'État et ne pourront donc pas être soumis au gouvernement.

6.6. *Respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information*

On ne contrôle pas systématiquement l'efficacité et la nécessité des solutions administratives retenues dans les projets et cet aspect est dans la plupart des cas négligé dans la procédure de mise en conformité. Par exemple, une réforme administrative a été entreprise pour réduire l'appareil d'État et le rendre plus efficace. Néanmoins, plusieurs projets de lois prévoient la création de nouvelles institutions d'État, allant ainsi à l'encontre de la réforme administrative. C'est essentiellement le ministère de la Justice qui, au cours de la procédure de mise en conformité, veille au respect des objectifs de la réforme.

Il n'y a pas de supervision en ce qui concerne l'utilisation unifiée de bases de données, parce qu'il n'existe pas encore de réseau unifié entre toutes les institutions de l'État.

6.7. *Respect des normes environnementales*

Il n'existe pas de réglementation spécifique. Le ministère qui propose le projet de loi doit s'assurer lui-même de la conformité aux normes environnementales. L'article 35 du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs prescrit la présentation des résultats de l'analyse environnementale dans la lettre explicative.

6.8. *Respect des normes de qualité textuelle*

L'intelligibilité des textes législatifs et réglementaire a toujours constitué un sérieux problème. A l'heure actuelle, l'amélioration de la qualité linguistique des projets est un objectif complexe, parce que les lois ont été rédigées par un grand nombre de personnes d'institutions différentes. L'organe central chargé des questions linguistiques est le Comité de terminologie juridique du gouvernement, dont le personnel comprend entre autres 18 linguistes et juristes, qui a pour mission de formuler des propositions visant à améliorer la qualité linguistique des actes juridiques. Le Comité de terminologie juridique se réunit normalement quatre fois par an.

Certains membres du Comité sont également fonctionnaires au ministère de la Justice (Bureau de terminologie). L'une de leurs tâches consiste à formuler des propositions pour la révision des projets soumis par le ministère de la Justice.

Pour améliorer la qualité des actes juridiques, le Comité de terminologie juridique organise des ateliers et des séminaires à l'intention des rédacteurs des projets, en vue de les éclairer sur diverses questions linguistiques et de leur suggérer des solutions. Le Comité de terminologie juridique a sa propre publication périodique, "*Oiguskeel*" (Langage juridique), dont les cinq livraisons annuelles sont tirées à 2 000 exemplaires. Cette publication est largement diffusée et contient des articles sur l'utilisation de la langue dans les textes juridiques, sur la terminologie juridique, sur la traduction des textes juridiques (question de plus en plus importante), etc., ainsi que des propositions concrètes quant à la formulation de certaines règles. Les rédacteurs des projets de lois ne sont pas tenus de suivre les propositions du Comité de terminologie juridique, puisqu'elles n'ont pas force obligatoire ; elles sont néanmoins très souvent observées. L'article 108 de la loi sur la rédaction des textes législatifs prévoit que les règles techniques relatives aux projets législatifs seront établies par le gouvernement ou, avec son autorisation, par le ministère de la Justice, et certaines décisions du Comité de terminologie juridique seront reprises dans ces règles, ce qui leur donnera également force obligatoire.

L'article 30 de la loi sur la rédaction des textes législatifs prévoit que la lettre explicative accompagnant le projet devra mentionner le nom du linguiste qui l'a révisé. La révision linguistique sera obligatoire et devra être organisée par chaque ministère proposant un projet.

6.9. Coûts

L'article 34 3) de l'Ordonnance du gouvernement rend obligatoire l'analyse des coûts économiques d'un projet et la présentation des sources de financement dans la lettre explicative d'accompagnement. Ces dispositions n'ont malgré tout pas toujours été observées. On peut en citer un exemple avec la loi sur la fonction publique, qui a été adoptée sans prendre en compte les possibilités budgétaires ; cette loi a été modifiée avant même son entrée en vigueur. Le ministère des Finances vérifie le calcul des coûts économiques et les sources de financement au cours de la procédure de mise en conformité (c'est-à-dire que tous les projets dont la mise en application implique des coûts directs doivent être discutés avec le ministère des Finances) ; si cette analyse n'a pas été effectuée, le projet ne sera pas approuvé.

L'article 22(3) du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs stipule, parmi les conditions de l'entrée en vigueur d'une loi, que les fonds nécessaires à son application doivent être disponibles ; la mise en application sera reportée tant que les financements requis n'auront pas été dégagés. L'analyse des coûts est obligatoire, que l'initiative du projet de loi ait été prise par le gouvernement ou le Parlement.

L'analyse des coûts concerne les coûts directs pour les recettes de l'État ou des collectivités locales ; les coûts indirects (et notamment les coûts pour le secteur privé) ne sont pas pris en compte (sauf lorsqu'il s'agit de projets de législation fiscale). Par ailleurs, l'article 34 4) de l'Ordonnance du gouvernement (voir également l'article 35 du projet de loi sur la rédaction des textes législatifs) dispose qu'une analyse prévisionnelle des éventuelles incidences juridiques, économiques et sociales (coûts indirects conditionnels) doit figurer dans la lettre explicative accompagnant le projet. A l'heure actuelle, malheureusement, ce type d'analyse est très rare. Il n'y a pas d'analyse de suivi des coûts.

Les résultats de l'analyse doivent apparaître dans la lettre explicative transmise au Parlement avec le projet de loi. A l'avenir (en vertu de la loi sur la rédaction des textes législatifs), la lettre explicative ne sera

rendue publique qu'en cas d'examen public, procédure qui sera utilisée pour les projets de textes réglementaires du gouvernement et des ministères.

6.10. *Efficacité*

Ce type de contrôle n'est pas effectué. La mise en application détermine généralement l'efficacité d'un acte. C'est l'une des raisons pour lesquelles les actes juridiques sont continuellement modifiés. D'autre part, certains projets de lois n'ont pas de véritable impact réglementaire et leur adoption n'entraîne aucun réel changement ; ils sont constitués de normes vides, et il n'y a aucune raison de les mettre en application. De tels projets de lois sont en général renvoyés au ministère compétent par le gouvernement lui-même. Très souvent, la soumission de ces projets de lois au gouvernement ou au Parlement traduit l'existence, dans le domaine considéré, d'une situation insatisfaisante.

6.11. *Caractère pratique*

Ce type d'analyse est pratiqué de temps à autre et, lorsque c'est le cas, il intervient à différents stades ; il arrive parfois, au moment de l'élaboration de la politique, que l'objectif d'un projet de loi change, et que tout le texte du projet se modifie profondément au cours du processus de rédaction. De nombreuses solutions incorrectes deviennent évidentes au cours de la procédure de mise en conformité, alors que le projet est déjà rédigé.

6.12. *Evaluation de la mise en oeuvre*

Le ministère qui a rédigé le projet de loi en évalue habituellement l'applicabilité et la mise en oeuvre. Malheureusement, l'évaluation de la mise en oeuvre ne s'effectue pas de manière suffisamment efficace ou rationnelle. Comme on l'a indiqué plus haut, une réforme de l'administration est en cours, et l'optimisation de l'appareil étatique est l'un de ses principaux objectifs. D'autre part, les nouvelles lois créent fréquemment de nouvelles institutions, très souvent pour remplir des missions prescrites par la loi, mais ces missions pourraient être exécutées de manière plus rationnelle par les structures existantes, sans qu'il soit besoin de créer de nouvel organisme gouvernemental.

Cette question est étroitement liée à celle d'autres évaluations analysées ici ; en général, on peut dire qu'il n'existe pas de pratiques d'évaluation.

6.13. *Contrôle de la consultation*

Les procédures de consultation ne sont pas très développées en Estonie. Elles ont été décrites plus haut.

7. *Instruments d'évaluation a priori*

Aucun instrument d'évaluation a priori n'est utilisé en Estonie.

8. Utilisation des technologies informatiques

Les ordinateurs sont désormais des outils absolument nécessaires, et la plupart des participants au processus de rédaction des projets de lois y ont recours. Il n'existe pas de règles de rédaction unifiées, de sorte que l'utilisation des ordinateurs varie d'un ministère à l'autre. Aucun programme n'a été spécialement élaboré pour la rédaction des projets de lois, et il n'existe pas de prescriptions unifiées.

Les ordinateurs personnels servent principalement au traitement de texte, c'est-à-dire à la mise en forme du texte. Les technologies informatiques se développent très rapidement. La plupart des ministères utilisent différentes versions du logiciel *Word for Windows* de Microsoft et sont reliés à l'Internet. Toutefois, les possibilités de liaison entre diverses autorités par l'intermédiaire de l'Internet ne sont pas encore utilisées.

En vertu du contrat type de commande de projets de lois, validé par le Chancelier du ministère de la Justice, un projet de loi commandé par un ministère doit être fourni sur papier et sur disquette. L'article 31 de l'Ordonnance du gouvernement stipule que les projets de lois, de règlements et de traités internationaux et les longs projets d'arrêtés du gouvernement doivent être transmis à la Chancellerie d'État sur disquette ou via l'Internet. Il est ainsi plus facile de modifier les projets au cours de leur examen par le gouvernement et le Parlement.

Les rédacteurs des projets de lois étant des professionnels d'origines très différentes et appartenant à des services gouvernementaux très divers, il est impossible de garantir à chacun l'accès à la base de données électronique de textes juridiques estoniens "*Estlex*" (voir également plus bas, point 9). L'utilisation de cette base de données est payante et les services gouvernementaux y ont accès. Il est toutefois encore très compliqué, à l'heure actuelle, d'utiliser cette base de données pour la rédaction de projets de lois, parce que la recherche de l'information se fait sur la base du nom de l'acte juridique, ou d'une partie de ce nom. Il n'existe pas de possibilités de recherche en texte intégral ni de liens hypertexte. De plus, cette base de données ne couvre pas la jurisprudence.

9. Publication des textes législatifs et réglementaires

Sources législatives

La publication des actes législatifs ou réglementaires est régie par la loi sur le *Riigi Teataja* (loi sur le Journal officiel) (RT I 1993, 20, 352 ; 1995, 19, 288 ; 1996, 49, 953).

Tous les textes de législation primaire et de législation dérivée sont publiés au Journal officiel. L'article 77(1)3 de la loi sur le gouvernement dispose que la Chancellerie d'État est responsable de la publication du Journal officiel. Le Bureau de rédaction du Journal officiel a été créé à cet effet et placé sous l'égide de la Chancellerie d'État.

Les textes législatifs ne sont généralement pas republiés, à moins que de nombreuses modifications n'aient été apportées, auquel cas le texte sera republié dans son intégralité ; le cas échéant, cette obligation figurera dans le projet de loi modificative.

Des recueils imprimés des textes législatifs (*Eesti seadus*, Législation estonienne) sont publiés uniquement par le secteur privé, mis à jour quatre à cinq fois par an et accessibles à tous. La base *Estlex* contient la version codifiée des textes législatifs et réglementaires ; elle est gérée par le Centre informatique de l'État estonien, société de droit privé appartenant actuellement à l'État, mais les liens entre

cette base de données et l'État ne sont pas suffisamment formalisés. *Estlex* obtient ses données du Bureau de rédaction du Journal officiel, grâce à un contrat à cet effet, de certains ministères, etc. Comme la base contient une collection complète de la législation estonienne, le Centre informatique de l'État estonien prépare lui-même des versions codifiées des textes, sans aucune supervision d'un organe de l'État. Il arrive naturellement que des erreurs se produisent. Par ailleurs, comme *Estlex* obtient ses textes du Bureau de rédaction du Journal officiel après leur publication, l'actualisation des données n'est pas immédiate, et elle n'intervient que deux fois par mois environ. Moyennant le paiement d'une redevance, *Estlex* est accessible à tous.

Les seuls recueils codifiés de textes législatifs et réglementaires sont donc, à l'heure actuelle, publiés par des sociétés privées. La seule source authentique des textes officiels des actes juridiques (devant les tribunaux, par exemple) demeure le Journal officiel. L'article (2)¹ de la loi sur le Journal officiel précise que le *Riigi Teataja* est la publication officielle de la République d'Estonie.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de registre central (archives complètes) de toute la législation en Estonie. Le ministère de la Justice prévoit de créer, dans un délai de deux à trois ans, un registre électronique des actes, qui contiendrait :

1. les lois ;
2. les décrets présidentiels ;
3. les textes réglementaires du gouvernement, des ministères et des collectivités locales, pris sur la base d'une disposition d'habilitation ;
4. les décisions du Parlement ;
5. les décisions du Président de la République ;
6. les traités internationaux signés par la République d'Estonie ;
7. les actes réglementaires de la Banque d'Estonie ;
8. les décisions de la Cour Suprême ayant force exécutoire.

Tous les exemplaires originaux des actes et des exemplaires codifiés des actes seront conservés dans un registre central. Les données (textes des actes juridiques) seront fournies par diverses institutions (Chancellerie du Parlement, Chancellerie d'État, Chancellerie de la Présidence, ministres, Banque d'Estonie et Cour suprême). La codification des actes sera assurée par le ministère de la Justice.

Le registre appartiendra à l'État (dont le ministère de la Justice est le représentant).

Le registre sera exploité par la société avec laquelle le ministère de la Justice aura conclu un contrat à cet effet. L'exploitant du registre n'aura pas, aux termes du contrat, le droit d'utiliser la base de données.

Le registre sera utilisé par les personnes physiques et morales souhaitant créer divers produits destinés au public sur la base d'un registre électronique des actes juridiques, et concluant à cet effet des contrats avec l'État (ministère de la Justice). Ce contrat précisera également que le Journal officiel sera publié sur support papier et dans la base de données électronique. Toutes les données publiées seront authentiques et garanties par l'État.

Publication des textes législatifs et réglementaires

Comme on l'a indiqué plus haut, les projets de lois ne sont pas rendus publics au cours du processus de rédaction. A l'avenir, seuls les projets de textes réglementaires du gouvernement et des ministères faisant l'objet d'un examen public devront être publiés.

C'est la Chancellerie d'État, dont relève le Bureau de rédaction du Journal officiel, qui assume les coûts de publication.

Le Bureau de rédaction du Journal officiel ne peut rectifier, avant la publication, que les erreurs typographiques ; le contenu ne peut pas être modifié. L'article 76 de l'Ordonnance du gouvernement stipule que si un règlement ou un projet de règlement comporte des erreurs linguistiques ou typographiques, la Chancellerie d'État peut les corriger avant leur signature, pour autant que l'auteur marque son accord et que le contenu ne soit pas modifié.

La Constitution (article 108) stipule que "Une loi entrera en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Journal officiel, à moins que la loi elle-même n'en dispose autrement". La même règle est reprise à l'article 8(1) de la loi sur le Journal officiel.

Les actes juridiques du gouvernement sont publiés au Journal officiel dans les dix jours suivant leur signature, et les règlements ministériels dix jours après leur transmission à la Chancellerie d'État. Les textes réglementaires du gouvernement et des ministres entrent en vigueur le jour suivant celui de leur publication, à moins que l'acte lui-même ne fixe une autre date.

L'article 7(1) de la loi sur le Journal officiel stipule que les lois sont publiées dans les sept jours ouvrables suivant leur promulgation par le Président ; l'article 7(3) prévoit que les autres actes juridiques non adoptés par le Parlement sont publiés dans les dix jours suivant leur transmission à la Chancellerie d'État.

RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — LITUANIE

1. Introduction

La Lituanie, avant d'être occupée par l'Union soviétique en 1940, avait une tradition législative vieille de huit siècles. Au cours des cinquante ans d'occupation soviétique, la Lituanie a été intégrée au système juridique unifié des Républiques soviétiques, et ses traditions juridiques propres ont été suspendues et pour ainsi dire détruites. Après la restauration de l'indépendance, le 11 mars 1990, il a fallu rétablir progressivement le système juridique national afin qu'il prenne en compte les nouvelles exigences découlant de la restauration de la démocratie et du changement de la situation et des perspectives. Cette évolution s'est accompagnée d'une amélioration progressive des actes juridiques ; si l'on s'est efforcé de rédiger de nouveaux actes juridiques de qualité, c'est aussi pour éliminer les obstacles à la participation au processus de coopération entre États démocratiques. La Lituanie n'a cependant pas pu éviter une situation de chaos, les réglementations contradictoires et les autres conséquences négatives qu'ont connues au cours de la période de transition les autres États restaurant leur indépendance.

A l'heure actuelle, les projets de lois sont rédigés par les sujets investis du pouvoir d'initiative législative, soit directement, soit par l'intermédiaire de groupes de travail ou d'institutions subordonnées de l'État qu'elles auront chargés de cette tâche. Toutes les personnes physiques et morales ont le droit de présenter des propositions de textes aux sujets investis du pouvoir législatif.

L'article 68 de la Constitution de la République de Lituanie stipule que le droit de soumettre des projets de lois au Parlement (*Seimas*, organe législatif et représentant des intérêts nationaux) appartient à ses membres, au Président de la République et au gouvernement. En outre, les projets de lois peuvent aussi être soumis par 50 000 citoyens jouissant du droit de vote.

La Loi fondamentale provisoire, qui a été en vigueur du 11 mars 1990 au 25 octobre 1992, date de l'adoption par référendum de la nouvelle Constitution, et qui faisait fonction de Constitution pour cette période, accordait l'initiative législative aux députés au Conseil suprême (organe législatif et représentant des intérêts nationaux jusqu'au 25 novembre 1992), au Présidium du Conseil suprême, aux commissions permanentes du Conseil suprême, au Conseil des Ministres, à la Cour suprême, au Procureur de la République de Lituanie, ainsi qu'aux partis politiques et aux organes de direction des organismes publics. La dernière Constitution soviétique, adoptée en 1978, avait établi une liste similaire (avec, en plus, d'autres commissions du Conseil suprême).

Au cours de la période de transition (1990-1997), une série de lois ont organisé la rédaction, l'adoption, la publication et l'entrée en vigueur des lois et autres actes juridiques.

2. Cadre réglementaire

Les lois et autres actes juridiques régissant la rédaction des dispositions législatives et réglementaires sont les suivants :

1. La Constitution de la République de Lituanie. Approuvée par référendum le 25 octobre 1992, elle énumère les sujets investis du pouvoir législatif, établit les compétences des organes pour l'adoption des divers actes juridiques, fixe les modalités d'adoption et d'entrée en vigueur des lois et règle d'autres points essentiels dans le domaine examiné.
2. La loi de la République de Lituanie sur la procédure de rédaction des projets de lois et autres actes juridiques (n° I-872, adoptée le 2 mai 1995). Ce texte de six pages énonce les principales exigences relatives à la rédaction des projets de lois et autres actes juridiques, aux différentes phases du processus de rédaction et à la forme, à la structure, au contenu et à la langue.
3. Le Statut du Parlement de la République de Lituanie (n° I-399, adopté le 17 février 1994). Les chapitres pertinents réglementent les phases successives, depuis l'introduction du projet de loi jusqu'à son adoption finale par le Parlement. Le Statut énonce également les principales exigences relatives aux projets devant être présentés au Parlement.
4. La loi de la République de Lituanie sur les traités internationaux (n° I-1344, adoptée le 21 mai 1991). Cette loi énonce les principales exigences relatives à la conclusion des conventions internationales.
5. La loi de la République de Lituanie sur la publication et l'entrée en vigueur des lois et autres actes juridiques de la République de Lituanie (n° I-119, adoptée le 6 avril 1993). Cette loi réglemente les modalités de publication et d'entrée en vigueur des lois et autres actes juridiques.
6. La loi sur le registre des lois et autres actes juridiques de la République de Lituanie (n° I-873, adoptée le 2 mai 1995). Cette loi réglemente l'établissement des lois et autres actes juridiques, les modalités d'enregistrement des données et l'utilisation du registre.
7. Les Procédures de travail du gouvernement de la République de Lituanie (résolution n° 728, adoptée par le gouvernement le 11 août 1994). Cette réglementation définit les exigences relatives aux projets de lois soumis au gouvernement, détermine les institutions investies du pouvoir d'initiative législative, fixe les exigences relatives aux actes juridiques adoptés par le gouvernement, énumère les institutions habilitées à soumettre des propositions et des projets, précise les phases de rédaction du projet jusqu'à sa soumission au Parlement, et régit les relations entre le gouvernement et le Parlement en ce qui concerne la rédaction des projets de lois.

3. Instruments réglementaires

Les actes juridiques (instruments réglementaires) sont les seules sources écrites du droit en République de Lituanie. La Constitution ne systématise pas les actes juridiques, et il n'existe pas de hiérarchie précise du système d'actes juridiques. La Constitution délimite les compétences des divers organes investis du pouvoir étatique (Parlement, Président de la République, gouvernement et Cour Suprême). Elle détermine les actes juridiques qui peuvent être adoptés par les sujets investis du pouvoir étatique dans les limites de leurs compétences. La Constitution définit les principes fondamentaux : les lois et les autres actes juridiques n'ont aucun effet s'ils ne sont pas conformes à la Constitution (article 7 de la Constitution) ; les lois et les autres actes juridiques du Parlement ne peuvent pas être contraires à la Constitution ; les actes

juridiques du Président de la République et du gouvernement ne peuvent pas être contraires à la Constitution et aux lois (article 102 de la Constitution).

Les actes juridiques actuellement en vigueur en Lituanie appartiennent à l'une ou l'autre des catégories décrites ci-après :

La Constitution. Elle peut être modifiée par référendum (cette procédure du référendum est nécessaire pour modifier les chapitres 1 "L'État de Lituanie" et 14 "Modification de la Constitution") ou par le Parlement dans le cadre de procédures spéciales définies par la Constitution. La Constitution actuellement en vigueur n'a été modifiée qu'une seule fois (loi n° I-1392, adoptée le 20 juin 1996).

Les lois constitutionnelles. Leur adoption exige un vote à la majorité absolue des membres du Parlement, et leur modification une majorité des trois cinquièmes ; ces lois peuvent aussi être adoptées par référendum. La liste des lois constitutionnelles est établie par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes. Deux lois constitutionnelles ont été adoptées depuis l'indépendance : "De l'État de Lituanie" (n° I-105, adoptée le 11 février 1991) et "la loi constitutionnelle établie dans la deuxième partie de la Constitution de la République de Lituanie, fixant les conditions et les restrictions à l'acquisition par les sujets de parcelles de terre" (n° I-1392, adoptée le 20 juin 1996).

Les lois (adoptées par le Parlement à la majorité des membres et promulguées par le Président de la République ou adoptées par référendum). Entre le 11 mars 1990 et le 1er janvier 1997, 1 352 lois ont été adoptées.

Les traités internationaux. Seuls les traités ratifiés par le Parlement sont exécutoires. Aux termes de la loi sur les traités internationaux, les traités ne sont conclus que s'ils sont approuvés par le gouvernement ou le ministère des affaires étrangères, agissant sur instructions du gouvernement, et ratifiés par le Parlement. Cette loi énumère les traités qui devraient être ratifiés, ainsi que les traités internationaux en cours de ratification.

Les autres actes juridiques sont les suivants :

- Les décrets du Président de la République. Entre le 25 février 1993 (date de son entrée en fonctions) et le 1er janvier 1997, le Président de la République a pris 1 145 décrets.
- Les résolutions du gouvernement (qui doivent être adoptées à la réunion du gouvernement, par la majorité de ses membres et signées par le Premier Ministre et le ministre compétent). Entre la restauration de l'indépendance et le 1er janvier 1997, 6 911 résolutions ont été adoptées.
- Les résolutions, conclusions et autres décisions de la Cour constitutionnelle. Au 1er janvier 1997, la Cour avait adopté 63 résolutions, conclusions et autres décisions.
- Les actes juridiques adoptés par la Banque de Lituanie, les ministères, les départements et les institutions gouvernementales, ainsi que les autres instances administratives de l'État.
- Les décisions du Sénat des juges de la Cour Suprême (adoptées par le Sénat des juges de la Cour Suprême). Les tribunaux, l'État et les autres institutions, et les autres sujets doivent prendre en compte, dans le cadre de l'application des lois, les interprétations de la loi par l'autorité judiciaire (article 20 de la loi sur les tribunaux).
- Les décisions des tribunaux. Bien qu'elles concernent chaque fois un cas d'espèce, les décisions des tribunaux, qui constituent la jurisprudence, influent sur la formation du droit.

4. Personnel de rédaction

Les rédacteurs des projets de lois peuvent être des spécialistes au service des institutions habilitées à prendre des initiatives législatives, rédigeant des projets d'actes juridiques dans le cadre de leurs attributions générales ; des groupes de travail désignés pour entreprendre des projets de rédaction particuliers ; des individus ou des groupes de personnes désignés ou choisis à l'issue d'une procédure concurrentielle par une institution chargée de la rédaction de certains actes juridiques ; ou un individu ou un groupe de personnes participant à une initiative législative.

Au Parlement, les projets de lois et d'autres actes juridiques peuvent être rédigés par un groupe politique, une commission ou un groupe informel, ou même personnellement par un membre du Parlement.

Les projets d'actes juridiques du gouvernement sont rédigés par les conseillers du gouvernement compétents pour un domaine donné et par les divisions structurelles du Bureau du gouvernement (dont les agents peuvent être des juristes, mais ne le sont pas nécessairement).

La plupart des ministères comportent des divisions ou des départements juridiques qui ont compétence pour rédiger des projets d'actes juridiques et fournir des avis juridiques sur les projets de textes qui leur sont soumis.

Le ministère de la Justice compte parmi ses responsabilités celles de rédiger, de sa propre initiative ou sur ordre du Parlement ou du gouvernement, des projets de codes et d'autres lois et résolutions du gouvernement, de participer à la rédaction de projets d'actes juridiques avec d'autres organisations de l'État ou institutions publiques, sur mandat du Parlement ou du gouvernement, et de rendre des avis concernant les projets de lois et de résolutions du gouvernement. Ces tâches sont généralement exécutées au sein d'un département juridique, composé de 16 spécialistes ayant acquis des qualifications juridiques élevées de niveau universitaire.

Qualifications

Les spécialistes chargés de la rédaction des projets de lois et autres actes juridiques du gouvernement, au sein du Bureau du gouvernement ou des différents ministères, ne sont pas affectés par un texte législatif ou réglementaire à une catégorie spéciale quelconque, et aucune compétence spécifique n'est requise. Les fonctionnaires doivent avoir une formation générale ; la majorité d'entre eux doivent être capables d'entreprendre des tâches de rédaction.

La loi sur les fonctionnaires de la République de Lituanie, entrée en vigueur le 1er mai 1995, et les règlements complétant cette loi, définissent les compétences requises pour qu'un fonctionnaire de l'état puisse être recruté au grade "B" (fonctionnaires nommés par le Parlement, le Président de la République, le gouvernement, leurs divisions structurelles, les ministères, les institutions gouvernementales et autres instances administratives de l'État, et autres fonctionnaires indiqués dans les listes de postes).

Parmi ces qualifications, on peut citer les connaissances et les compétences générales nécessaires pour exercer leurs fonctions (connaissance des lois de la République de Lituanie, des actes du gouvernement et d'autres actes juridiques en rapport avec leurs activités, compétence en informatique, expérience de secrétariat, etc.).

Les compétences spéciales que doivent posséder les spécialistes du Parlement, du gouvernement, des ministères et d'autres organisations de l'État chargées de rédiger des projets de lois et d'autres actes juridiques sont énoncées dans les descriptions de postes approuvées par le chef de l'organisation

concernée. A l'heure actuelle, le gouvernement nouvellement constitué est en train de réorganiser ses structures, de sorte qu'aucune description de poste n'a encore été approuvée. En pratique, les fonctionnaires recrutés possèdent des qualifications universitaires élevées et sont des spécialistes dans la branche du droit considérée.

A l'heure actuelle, le recrutement des fonctionnaires de grade "B" est réglementé de manière très stricte. La loi sur les fonctionnaires précise que ces fonctionnaires ne peuvent être recrutés que sur concours public ou après examen qualificatif. Des compétences spéciales sont requises de tout agent retenu et elles sont mentionnées dans son contrat lors de son recrutement. Les agents sont notés tous les trois ans (par une évaluation de leur aptitude professionnelle, de leur compétence, de leur rendement et de leurs activités concrètes).

On attend des spécialistes chargés de la rédaction des projets de lois et d'autres actes juridiques qu'ils améliorent leurs qualifications, en vertu d'un texte général applicable à tous les fonctionnaires. Aux termes de la réglementation sur l'amélioration des qualifications (approuvée par le gouvernement le 26 juin 1996), chaque fonctionnaire doit améliorer ses qualifications en fonction des exigences du poste occupé. Tous les deux ans, de 15 jours au minimum à 30 jours au maximum doivent être réservés à l'amélioration des qualifications (à la charge des instances administratives de l'État ou des municipalités). Aucune limite de durée n'est imposée si les moyens financiers nécessaires sont obtenus grâce à l'initiative des rédacteurs eux-mêmes et ne proviennent pas du budget de l'État.

En général, la méthode utilisée pour l'amélioration des qualifications des rédacteurs fait appel à des séminaires et des stages consacrés à un aspect particulier du droit ou à des problèmes juridiques spécifiques. On trouvera en annexe une liste des séminaires et stages organisés en Lituanie au premier semestre de 1996 et auxquels ont participé des spécialistes directement concernés par la rédaction des textes législatifs et réglementaires. En outre, les rédacteurs participent à des conférences internationales à l'étranger. De plus, des réunions inter-institutions sur l'amélioration de la législation sont fréquemment organisées.

Groupes de travail

Outre les cas où elle relève des fonctions d'un poste particulier, la rédaction des projets d'actes juridiques peut aussi être assurée par un groupe de travail. Les groupes de travail chargés de préparer un projet concernant un acte juridique particulier ou un ensemble d'actes juridiques sont désignés par un décret présidentiel, une résolution du Parlement, un arrêté du Premier Ministre ou des instructions du chef d'une institution particulière de l'État. Il peut être fait appel à des groupes de travail même si cela peut exiger un financement externe complémentaire.

Ces groupes de travail sont composés de spécialistes du domaine concerné, choisis par les personnes qui créent le groupe ou par le chef du groupe. Ni la législation primaire, ni la législation dérivée ne contiennent d'exigences applicables aux spécialistes pouvant faire partie de ces groupes.

Les ministères, les instances gouvernementales, les conseils régionaux et municipaux, les entreprises, les institutions et les organisations doivent, sur demande, fournir à ces groupes de travail toutes les informations nécessaires pour les sujets qu'ils ont à examiner. Sauf dans les cas où leur financement n'est pas assuré par le budget de l'État, les groupes de travail reçoivent un soutien économique et technique de la part du Bureau du gouvernement ou des ministères et instances gouvernementales dont les chefs sont désignés à la tête de ces groupes. Lorsque le financement du groupe de travail provient de sources extérieures au budget de l'État ou d'un fonds particulier, toutes les dépenses économiques et organisationnelles doivent être maintenues dans les limites des estimations approuvées.

Le délai prévu pour la rédaction d'un acte juridique particulier est déterminée par la personne ou l'institution créant le groupe de travail, ou par accord entre les parties.

Recours aux consultants

Des consultants et des experts sont souvent employés pour la rédaction des actes juridiques, ce qui crée un problème de financement. Le recours à des consultants est donc plus fréquent lorsque la rédaction de l'acte juridique est confiée à un groupe financé sur une source externe. Les consultations informelles avec des spécialistes nationaux ou étrangers ne sont soumises à aucune restriction.

Participation des rédacteurs après l'achèvement du projet

Lorsque la rédaction est achevée, le projet de loi est soumis à l'organisme investi du pouvoir d'initiative législative et habilité à présenter le projet au Parlement ; un expert peut également être désigné librement par cet organisme. Les rédacteurs ayant participé au projet peuvent être invités à le défendre devant les commissions parlementaires. Les projets sont accessibles à toutes les personnes et institutions intéressées.

5. Procédure de rédaction

5.1. Législation primaire

Les grandes lignes des nouvelles orientations gouvernementales sont décrites dans les programmes du gouvernement approuvés par le Parlement à la majorité. Le dernier programme a été approuvé par le Parlement le 10 décembre 1996.

Programme de travail et calendrier

Tous les projets de lois à examiner au cours d'une session du Parlement doivent être inscrits au programme de travail de la session. Sauf en ce qui concerne la première session, le programme de travail est établi conjointement par le Président et le Chancelier du Parlement. Les projets de programme sont communiqués aux membres du Parlement deux jours ouvrables avant le début de la session et indiquent les commissions chargées des questions inscrites au programme et la date à laquelle ces questions seront examinées en séance plénière.

Le programme est présenté au Président de la République et au gouvernement et, après réception de leurs observations écrites, examiné par le Conseil supérieur²⁷. Le Conseil supérieur peut modifier le programme, à la majorité des deux tiers de ses membres. Le projet, avec les modifications, suppléments et recommandations de la réunion du Conseil supérieur, est ensuite soumis à l'examen du Parlement.

Une fois que le programme de travail de la session a été approuvé, le Président du Parlement, assisté du Chancelier, prépare un horaire hebdomadaire précis des séances et le soumet à l'examen d'une réunion du Conseil supérieur. Les membres du Conseil supérieur ou des commissions du Parlement, les autres membres du Parlement et le gouvernement peuvent soumettre des propositions. Le Conseil supérieur approuve l'horaire des séances selon la procédure décrite plus haut. Le Bureau du Parlement, le Conseil supérieur et le gouvernement sont habilités à proposer l'inclusion de questions supplémentaires dans les

27. Organe structurel du Parlement (le *Seimas*), composé des membres du Bureau du Parlement (Président, trois adjoints, Chancelier) et de représentants des groupes politiques.

programmes hebdomadaires ou quotidiens déjà adoptés. De telles propositions doivent recueillir la majorité des voix des membres du Parlement présents au moment du vote. Une proposition rejetée peut être présentée une nouvelle fois, le lendemain seulement. Les questions dont l'inscription est demandée par le Président de la République sont automatiquement (sans vote) inscrites à l'ordre du jour de la séance. Le gouvernement a le droit de demander qu'un rapport sur une question importante soit inscrit au programme de travail de la semaine.

Les propositions relatives à la rédaction des projets de lois et au programme de travail des sessions sont préparées et soumises au gouvernement par le représentant du gouvernement chargé des relations avec le Parlement, compte tenu des demandes des ministères et d'autres institutions gouvernementales, des divisions structurelles du Bureau du gouvernement et de ses conseillers pour des questions spécifiques. Une fois approuvées, les propositions soumises au Parlement de la République de Lituanie sont signées par le Premier Ministre.

Étapes formelles de la rédaction des projets

La rédaction des projets de lois et autres actes juridiques comporte une série d'étapes formelles :

- établir le but d'un acte juridique et le mandat de rédaction ;
- désigner le rédacteur ;
- procéder à la rédaction du texte du projet d'acte juridique ;
- coordonner et approuver l'acte juridique.

L'objectif et les impératifs de la loi peuvent être déterminés de manière informelle par les promoteurs du projet. Cependant, une approbation officielle est toujours nécessaire de la part de la personne investie du pouvoir d'initiative législative, afin de prendre en compte toutes les exigences énoncées par la loi avant que le projet puisse être examiné par le Parlement.

Le délai nécessaire pour rédiger l'acte juridique peut être fixé lorsque l'initiative de la rédaction est prise par le chef de l'institution d'État compétente ou par le responsable du lancement du processus de rédaction. Dans ce cas, il est possible d'établir le calendrier de rédaction de l'acte en question. Ces calendriers sont généralement prévus lorsqu'un ensemble d'actes juridiques est rédigé dans la perspective de l'exécution du programme spécifique du gouvernement. Ces plans sont établis par l'institution d'État ou le groupe de personnes habilitées à préparer les grandes lignes des projets. Les plans sont approuvés par l'organe ayant demandé le projet.

Les ministères et les instances gouvernementales compétentes, responsables de l'exécution du programme du gouvernement, ainsi que les groupes de travail désignés à cet effet, préparent les projets de lois et d'autres actes juridiques à soumettre au Parlement. Ces projets sont soumis au gouvernement par les ministres compétents, les chefs des instances gouvernementales (leurs suppléants ou les chefs adjoints d'institutions gouvernementales dûment habilités), ou les chefs de division du Bureau du gouvernement et les conseillers pour les questions spécifiques (ou, en leur absence, des fonctionnaires délégués et d'autres agents dûment habilités). Les ministères et les instances gouvernementales ne sont pas habilités à présenter directement au Parlement des projets de lois et d'autres actes juridiques.

Les entreprises, les institutions et organisations, les partis et organisations politiques, les syndicats et organisations publiques, de même que les citoyens doivent respecter le système hiérarchique prescrit par les lois lorsqu'ils soumettent un projet de loi.

Justifications/Documents explicatifs

L'article 95 des Procédures de travail du gouvernement stipule que le projet de loi doit être accompagné d'un document explicatif indiquant généralement :

- les objectifs du projet et les tâches à accomplir ;
- la réglementation actuelle du sujet traité dans le projet ;
- les nouvelles dispositions créées par le projet ;
- les résultats positifs qui devraient découler de la réglementation de la question ;
- les conséquences négatives possibles de l'adoption du projet, et les moyens de les éviter ;
- la manière dont la loi envisagée compléterait le système juridique, les actes subsistant dans le domaine considéré (avec une liste de ces actes), et les actes juridiques en vigueur qu'il conviendra d'adopter ou d'abroger après l'adoption du projet ;
- dans l'hypothèse où des textes de législation dérivée devraient être adoptés pour la mise en application de la loi, les personnes qui auraient à rédiger ces textes (avec présentation du texte dans ses grandes lignes) et les délais nécessaires à cet effet ;
- les évaluations et les conclusions des spécialistes participant au processus de rédaction ;
- le(s) nom(s) de l'auteur/des membres du groupe d'auteurs ;
- les mots clés du projet de loi, afin que le projet puisse être inclus dans le système de recherche informatisé ;
- toutes autres justifications et explications jugées nécessaires par les auteurs.

Tout projet de loi en rapport avec la situation de la criminalité est accompagné, en complément, des conclusions d'un examen criminologique portant sur son incidence. Le texte principal d'un projet de loi est généralement accompagné de l'ensemble des projets de lois qui seraient nécessaires si le projet était adopté, modifiant ou complétant ou abrogeant d'autres lois. Le cas échéant, le projet de loi d'application est également inclus.

Un Bureau juridique va être créé au sein du gouvernement pour coordonner l'ensemble du processus de rédaction, indépendamment de la question traitée. Le ministère des Affaires européennes travaille actuellement à la rédaction de ce projet.

Examen des projets

Tous les projets de lois doivent être soumis à l'examen du Département juridique du ministère de la Justice. Ce département pourrait demander un examen par d'autres divisions structurelles (droit public, droit privé). Les conclusions doivent être remises dans les huit jours au Département juridique du gouvernement.

Les projets soumis au gouvernement mais ne répondant pas aux exigences des Procédures de travail du gouvernement sont renvoyés au ministère, à l'instance gouvernementale ou au groupe de travail par le Secrétaire du gouvernement (ou, en son absence, par le Secrétaire adjoint).

Les projets de lois et d'autres actes juridiques qui reçoivent le visa du Département juridique du Bureau du gouvernement sont présentés dans les trois jours, par les chefs de division du Bureau du gouvernement ou

les conseillers pour les questions spécifiques, au Secrétaire du gouvernement, qui les transmet au Premier Ministre.

Adoption du projet

Les projets de lois sont examinés par le gouvernement selon les dispositions des Procédures de travail du gouvernement. Si un projet de loi est adopté, le procès-verbal de la réunion doit indiquer qui représentera le gouvernement lors de l'examen du projet par le Parlement.

Après l'adoption du projet, le gouvernement adopte également une résolution en vue de sa soumission au Parlement, indiquant le cas échéant que le projet doit faire l'objet d'un examen urgent ou très urgent. Si, au cours de l'examen par le gouvernement, des observations sont formulées ou des modifications sont proposées, les institutions qui ont rédigé le projet, les divisions du Bureau du gouvernement ou les conseillers pour les questions spécifiques lui donnent sa forme finale conformément aux instructions formulées à la réunion. Les documents relatifs à la soumission au Parlement doivent être signés dans les trois jours ouvrables suivant le jour de l'examen par la réunion du gouvernement, à moins qu'un autre délai ne soit prévu.

Présentation au Parlement

Les projets de lois soumis au Parlement doivent être accompagnés de la résolution du gouvernement et du document explicatif. La déclaration désignant le représentant du gouvernement au Parlement est signée par le Premier Ministre, le ministre compétent ou le chef de l'instance gouvernementale ; le document explicatif est généralement signé par le promoteur du projet.

Le document explicatif doit en règle générale répondre aux exigences prescrites pour ce type de documents. Il doit indiquer, en outre, si le projet répond aux exigences de la Convention européenne sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales (des procédures sont en voie d'élaboration à cet effet), et préciser comment les questions abordées sont traitées dans les autres États baltes.

Examen parlementaire

Lorsque le Parlement a été saisi d'un projet de loi enregistré, son Département juridique, composé de huit juristes, doit émettre un avis sur le point de savoir si le projet est en conformité avec les autres lois en vigueur et s'il répond aux exigences techniques juridiques, au plus tard sept jours après sa réception. Le projet de loi enregistré, accompagné de cet avis, est transmis au Chancelier du Parlement, qui le soumet à son tour, dans les trois jours ouvrables, au Président, aux commissions et aux groupes politiques de l'Assemblée, au gouvernement, au Bureau du Président de la République et, le cas échéant, à certaines municipalités. Les membres du Parlement sont informés du projet par la Chronique du Parlement.

Les projets d'actes juridiques, accompagnés des documents explicatifs, sont distribués aux membres du Parlement au plus tard un jour avant leur présentation à une séance du Parlement.

Le Président du Parlement, ou le Bureau, est habilité à soumettre le projet de loi, pour examen préliminaire et avis, à l'une des commissions. Le Bureau du Parlement ou la commission a le droit de demander l'avis du gouvernement sur le projet de loi à l'examen.

La commission à laquelle est soumis un projet de loi pour examen préliminaire ou complémentaire doit présenter une évaluation écrite. Tout rejet doit être justifié. L'approbation peut être exprimée avec ou sans

observations, ou à la condition que le projet soit modifié selon certaines modalités. Dans ce cas, des amendements précis peuvent être soumis.

Au cours des sessions parlementaires, les commissions doivent préparer leur avis dans un délai de dix jours. Les promoteurs du projet sont informés de ces avis. La commission qui examine le projet est en outre habilitée à présenter son avis à la réunion de la commission principale qui doit examiner le projet, ou à déléguer un représentant à cette réunion.

Les promoteurs du projet ont le droit de le retirer avant qu'il ne soit examiné, mais si le projet est officiellement soutenu, au plus tard le lendemain, par une autre personne investie du pouvoir d'initiative législative, l'examen du projet doit se poursuivre. Cette dernière disposition ne s'applique pas aux projets de lois présentés par le Président de la République ou par le gouvernement.

Examen et adoption par le Parlement

Seuls les projets inscrits au programme de travail de la session peuvent être examinés. La procédure comporte trois phases : débat au sein de la commission principale, débat au Parlement et adoption.

Examen par la commission principale

Une fois prise la décision d'entamer la procédure d'examen d'un projet de loi, une date préliminaire doit être fixée au cours de la même session pour l'examen par le Parlement, au plus tôt une semaine plus tard et au plus tard avant la fin de la session ; la commission principale chargée de la poursuite de l'examen et de l'amélioration du projet doit aussi être désignée. Une résolution peut également être adoptée en vue d'ouvrir un débat public sur le projet. Cela n'est pas encore obligatoire, mais en pratique tous les projets importants sont publiés au Journal officiel, dans les quotidiens et dans la revue théorique "Problèmes de droit", pour permettre un débat public.

La commission principale chargée par le Parlement d'étudier le projet de loi peut désigner les membres qui seront responsables de son examen, faire appel à des experts et demander des avis complémentaires à d'autres commissions et d'autres institutions de l'État. Un groupe de travail peut être désigné pour améliorer le projet. La commission principale doit, le cas échéant, demander leur évaluation aux institutions d'État et aux organisations publiques.

Toutes les informations reçues concernant le projet sont évaluées par cette commission, qui en fait la synthèse. Si le Parlement décide d'examiner le projet tel qu'il est présenté par ses promoteurs, la commission principale a le droit de présenter également sa propre version. Si le projet de loi a été soumis à un examen public, toutes les propositions reçues sont soumises à la commission principale, qui en débat au plus tard trois jours avant la séance du Parlement. Les représentants des promoteurs du projet et des commissions dont l'avis a été demandé, ainsi que des experts, sont invités aux débats de la commission principale. Les représentants d'autres institutions de l'État et des organisations publiques concernées peuvent aussi être invités.

Après le débat, le projet est transmis pour édition à la Division des documents. Les représentants des promoteurs du projet et des commissions doivent approuver le texte du projet édité, qui est distribué aux membres du Parlement et soumis au gouvernement au plus tard deux jours ouvrables avant le débat au Parlement. Les données complémentaires, avec une lettre d'accompagnement, doivent être distribuées aux membres du Parlement au plus tard un jour ouvrable avant la réunion.

Examen par le Parlement

L'examen par le Parlement porte sur l'opportunité du projet, sa conception, ses dispositions principales et ses grands principes, dans la séquence présentée ci-après :

- rapport de la commission principale ayant examiné le projet de loi ;
- vote, lorsque la commission principale propose de renvoyer le projet à ses promoteurs ou de le rejeter ;
- rapport des représentants des promoteurs de projets concurrents, le cas échéant ;
- rapports des autres commissions ;
- examen général des dispositions principales du projet, discours du gouvernement et d'autres représentants ;
- examen spécifique de la structure et des chapitres, sections et articles du projet. S'il n'y a pas de proposition en faveur de cet examen spécial, le Parlement peut s'en dispenser ou le combiner à l'examen général ;
- discours final de l'orateur principal et des représentants des promoteurs des projets concurrents.

Une date est fixée pour l'adoption ; celle-ci ne peut intervenir, au plus tôt, que deux jours ouvrables plus tard. S'il s'avère que les membres du Parlement ont besoin d'informations supplémentaires avant d'adopter la loi, le débat sur le projet peut être ajourné.

Si la commission soumet une nouvelle version éditée, elle devra être distribuée aux membres du Parlement et au gouvernement au plus tard deux jours ouvrables avant la séance.

Tous les amendements, dispositions supplémentaires et suppressions doivent être soumis au fonctionnaire chargé de la séance, signés par les membres du Parlement, des groupes politiques, des commissions ou du gouvernement qui les proposent, au plus tard 24 heures avant le début de la séance au cours de laquelle il est prévu d'adopter le projet. Les amendements ou dispositions supplémentaires doivent être rédigés sous la forme appropriée et se rapporter au sujet traité par le projet.

Les nouveaux amendements, de même que les nouvelles adjonctions ou suppressions, ne sont pas acceptés au cours du débat, sauf s'il s'agit de rectifications purement formelles, sur lesquelles il n'y a ni débat, ni vote. Ces rectifications sont soumises à la commission principale ayant à examiner le projet. Dans certains cas, des amendements motivés peuvent être présentés par une commission, mais, sur recommandation du promoteur du texte, leur adoption peut être reportée à la séance suivante.

Si le projet est substantiellement amendé, une nouvelle évaluation sur le plan criminologique est nécessaire.

Adoption par le Parlement

Pour qu'une loi soit adoptée, il faut un vote sur chacune des parties du projet. A moins que le Parlement n'en décide autrement, les chapitres, sections et articles sont adoptés à tour de rôle. Les articles à propos desquels il n'y a pas de propositions d'amendement peuvent être adoptés sans vote, si aucun des membres du Parlement ne soulève d'objection. Dans les autres cas, chaque article, section et chapitre est soumis au vote.

Au cours des débats sur l'adoption de la loi, les propositions de rejet ne sont pas acceptées. Le projet n'est considéré comme rejeté que si les voix nécessaires ne sont pas recueillies. Après examen des différents articles, le projet est voté dans son ensemble. Si la loi n'est pas adoptée, le Parlement peut demander aux promoteurs du projet ou à la commission principale de préparer un nouveau projet.

Au cours de ces débats, on procède à l'examen et à l'adoption des dispositions de mise en oeuvre, ainsi que des dispositions de modification ou d'abrogation totale ou partielle d'autres lois en rapport avec la loi en question.

Avant que la loi ne soit soumise pour signature au Président de la République, le Président du Parlement, une commission, ou au moins un cinquième des membres du Parlement peuvent adresser une motion au Parlement lors de l'adoption de la loi. Cette motion doit être transmise à la Commission sur la déontologie et les procédures, qui doit faire part de ses conclusions et de ses propositions au Parlement dans un délai de cinq jours. Le Président du Parlement doit attendre le rapport de la Commission avant de transmettre la loi pour signature au Président de la République.

Si la Commission sur la déontologie et les procédures conclut à une violation grave de la procédure législative, qui aurait influencé la décision du Parlement, celui-ci doit voter sur le point de savoir s'il retire la loi ou s'il la maintient. Si le vote est en faveur du retrait, l'examen du projet peut reprendre à partir du stade auquel la violation est intervenue.

Si un projet de loi est rejeté à un stade quelconque du débat, il ne peut être représenté, au plus tôt, que six mois après la date du rejet.

Modification des lois

Les modifications des lois en vigueur ne peuvent être effectués que par une loi. Habituellement, une loi ne modifie qu'une seule loi. Si la loi se limite à apporter des modifications à plusieurs autres lois, celles-ci peuvent être modifiées ou complétées par la nouvelle loi. Si plus de la moitié des articles d'une loi sont modifiés, une version révisée est généralement publiée, à moins qu'une nouvelle loi ne soit rédigée.

En Lituanie, les organes disposant du pouvoir législatif ont, et sans aucune restriction, le droit de modifier ou compléter des lois. Les lois de très large portée ou de grande importance adoptées avant la restauration de l'indépendance, telles que le Code pénal, le Code civil et d'autres codes, sont en général modifiées et complétées à plusieurs reprises à chaque session du Parlement.

Législation spéciale

Toutes les lois sont rédigées, examinées et adoptées selon le schéma général ci-dessus, à l'exception des cas énumérés ci-après :

- Procédure extraordinaire pour l'adoption des modifications de la Constitution et des lois constitutionnelles.
- Procédure permettant au Parlement de décider l'examen d'urgence d'un projet de loi.
- Le Président de la République, le Président du Parlement, le Bureau du Parlement, la commission principale, un groupe politique ou le gouvernement peuvent proposer ce type de procédure. Cette proposition doit être motivée. L'application de la procédure d'urgence réduit les délais entre les phases d'examen du projet, encore que ce délai ne puisse pas être

inférieur à un jour ouvrable (les conditions spécifiques sont fixées par le Parlement, au cas par cas).

- Procédure spéciale de rédaction et d'examen pour le projet de budget.
- Les lois portant ratification des conventions internationales sont adoptées à la majorité des membres du Parlement, sous réserve d'un vote d'au moins les deux cinquièmes des membres du Parlement.
- Les lois portant dénonciation d'une convention sont considérées comme adoptées si elles recueillent les voix des trois cinquièmes des membres du Parlement.
- Les conventions internationales modifiant les frontières de la République de Lituanie ne peuvent être ratifiées que si elle recueillent les voix des quatre cinquièmes des membres du Parlement.
- Lorsque les moyens financiers requis pour un projet de loi à l'examen exigent que le budget de l'État soit "ajusté", le projet doit être examiné du point de vue de la lutte contre la corruption. Cette évaluation est conduite par l'Institut de droit du Ministère de la Justice²⁸. Un questionnaire est utilisé par les experts pour l'évaluation du projet en termes de lutte contre la corruption. Cette pratique se met actuellement en place.

Entrée en vigueur des lois

Une loi adoptée par le Parlement entre en vigueur lorsqu'elle est signée et officiellement promulguée par le Président de la République, à moins qu'une autre date ne soit fixée dans la loi elle-même. Si, dans les dix jours de la réception d'une loi adoptée par le Parlement, le Président de la République ne la signe pas ou ne la renvoie pas au Parlement, elle entre en vigueur et elle est officiellement promulguée par le Président du Parlement.

Une loi adoptée par référendum entre en vigueur lorsqu'elle est signée et officiellement promulguée par le Président de la République. Si, dans les cinq jours de la réception de cette loi, le Président de la République ne la signe pas, elle entre en vigueur lorsqu'elle est signée et officiellement promulguée par le Président du Parlement.

La promulgation officielle des lois et autres actes juridiques intervient lors de la publication au Journal officiel.

Si le Président de la République renvoie au Parlement, pour un nouvel examen, une loi qu'il a adoptée, le Parlement doit décider par un vote, intervenant au plus tard le jour de la séance suivante, s'il procédera à un nouvel examen de la loi ou s'il la considérera comme non adoptée. S'il se prononce en faveur d'un nouvel examen, la date doit en être fixée au cours de la même séance. L'examen doit avoir lieu dans un délai d'une semaine.

Le Parlement peut poursuivre l'examen d'une loi renvoyée par le Président de la République et l'adopter une deuxième fois. Cette nouvelle adoption exige un vote à la majorité absolue ou, dans le cas d'une loi

28. L'Institut de droit est un organisme de recherche scientifique, disposant de 27 spécialistes. Les activités de l'Institut comprennent des recherches scientifiques indépendantes, l'exécution de programmes gouvernementaux et de commandes de certaines fondations dans les domaines de la politique juridique, de la prévention de la criminalité, de la criminalité économique et du crime organisé.

constitutionnelle, une majorité des trois cinquièmes du Parlement. Le Président de la République est tenu de signer une telle loi dans les trois jours et de la promulguer immédiatement (article 72 de la Constitution).

Si la loi non modifiée n'est pas adoptée, un vote intervient pour décider s'il convient de l'adopter avec toutes les modifications proposées par le Président. Dans ce cas, la loi est considérée comme adoptée si elle recueille les voix de la majorité des députés présents ; pour une loi constitutionnelle, le vote doit être acquis à la majorité absolue.

5.2. *Législation dérivée*

La Constitution de la République de Lituanie établit et délimite la compétence générale des autorités exerçant le pouvoir étatique (le Parlement, le Président de la République, le gouvernement, le pouvoir judiciaire). Les normes constitutionnelles déterminent les types d'actes juridiques que peuvent adopter ces diverses autorités dans l'exercice des fonctions relevant de leur domaine de compétence.

Il n'existe pas de lois, ni d'autres actes juridiques, définissant en détail les domaines qui devront être réglementés par des textes de législation primaire et ceux relevant de la législation dérivée.

L'adoption des textes de législation dérivée est toutefois réglementée de manière détaillée par les textes régissant les activités de chacune des autorités exerçant une partie du pouvoir étatique : le Parlement (règlement du Parlement), le gouvernement (procédures de travail du gouvernement), le Président de la République (loi concernant le Président), le pouvoir judiciaire (loi sur les tribunaux, règlement de la Cour Suprême), les ministères, les départements et autres instances de l'État (réglementations particulières).

Dans la recherche de procédures juridiques efficaces, les rédacteurs de texte doivent nécessairement évaluer l'ensemble des relations devant être régies par un projet donné. Lors de la transmission du projet au gouvernement ou au Parlement, le document explicatif doit indiquer l'incidence du projet sur le système juridique et préciser les actes de législation dérivée qui seront nécessaires. Il doit également indiquer qui sera chargé de rédiger ces actes juridiques ou d'en définir les grandes lignes (comme on l'a mentionné ci-dessus).

Dans les limites de ses compétences, le gouvernement exécute les lois, les résolutions du Parlement sur l'exécution des lois et les décrets du Président de la République. Il peut constater, au stade de l'exécution, des conflits ou des lacunes juridiques. Il peut, dans ce cas, adopter des actes de législation dérivée et proposer également de nouveaux projets de lois ou d'autres actes juridiques.

Le gouvernement est, de manière générale, responsable devant le Parlement de la conduite des activités générales menées conformément au programme gouvernemental approuvé par le Parlement. Le gouvernement présente au Parlement, une fois par an au maximum, un compte rendu de l'exécution de son programme. Les ministres sont responsables devant le Parlement et le Président de la République, et placés sous l'autorité directe du Premier Ministre. Le Parlement, dont les pouvoirs sont définis par la Constitution, contrôle les activités du gouvernement et peut émettre un vote de défiance envers le Premier Ministre. Sur instruction du Parlement, le gouvernement ou les différents ministres rendent compte de leurs activités au Parlement.

La responsabilité de la validité et de l'authenticité des dispositions faisant l'objet de résolutions du gouvernement ou d'ordonnances du Premier Ministre incombe au ministre qui les a élaborées et aux chefs des instances gouvernementales ou autres fonctionnaires.

Contrôle de la législation dérivée par la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est la gardienne de la Constitution et de la légalité constitutionnelle. La Constitution charge la Cour constitutionnelle de déterminer si les lois et autres actes adoptés par le Parlement sont contraires à la Constitution, et si les actes juridiques du Président de la République et du gouvernement sont contraires à la Constitution et aux lois.

La force exécutoire d'un acte juridique est suspendue lorsque la Cour constitutionnelle décide d'examiner une requête visant à déterminer si cet acte est conforme à la Constitution ou aux lois. Un acte juridique dont la Cour constitutionnelle constate qu'il est contraire à la Constitution cesse de s'appliquer à partir du jour où la décision de la Cour est officiellement prononcée. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont force exécutoire et sont opposables à toutes les institutions investies d'un pouvoir étatique, aux tribunaux, à toutes les entreprises, institutions et organisations, aux fonctionnaires et aux citoyens. Toutes les institutions de l'État doivent abroger les dispositions fondées sur un acte juridique dont l'inconstitutionnalité a été établie.

Entre sa création (par la Constitution de 1992) et le 1er janvier 1997, la Cour constitutionnelle a pris 26 décisions aux termes desquelles les éléments de certaines lois ont été jugés contraires à la Constitution, et certains actes juridiques contraires aux lois. D'autre part, 19 décisions de la Cour constitutionnelle ont constaté que des lois étaient conformes à la Constitution et d'autres actes juridiques conformes aux lois.

Les procédures d'élaboration des textes de législation dérivée sont équivalentes à celles concernant les textes de législation primaire, puisque ces actes juridiques sont rédigés par les mêmes institutions. Les procédures de soumission, d'enregistrement, d'examen et d'adoption des actes de législation dérivée sont réglementées par les procédures de travail du gouvernement et par des réglementations du même ordre d'autres institutions investies du pouvoir étatique.

Les exigences relatives à la structure et au contenu sont énoncées dans la loi sur la procédure de rédaction des projets de lois et autres actes juridiques. Elles sont globalement comparables aux exigences énoncées à propos des lois.

Les exigences concernant les rédacteurs d'actes juridiques relevant de la législation dérivée sont les mêmes que pour les rédacteurs des lois.

Adoption et entrée en vigueur des textes de législation dérivée

Les résolutions du gouvernement sont signées par le Premier Ministre et le ministre responsable du domaine concerné. Si une résolution intéresse plusieurs domaines, elle est signée par le Premier Ministre et le ministre qui a proposé le projet de résolution. Si le projet a été soumis par le Premier Ministre, le gouvernement choisit, lors de sa réunion, le ministre qui signera la résolution avec le Premier Ministre.

Lorsqu'une résolution du gouvernement modifie ou complète une résolution précédente, elle est signée conjointement par le Premier Ministre et par le ministre qui avait signé la résolution précédente, quel que soit l'auteur du nouveau projet de résolution soumis à l'examen du gouvernement. Par conséquent, il ne peut y avoir de résolutions modifiant ou complétant plusieurs résolutions antérieures intéressant différents domaines.

Le Premier Ministre ou un ministre ne peuvent pas refuser de signer une résolution adoptée à la réunion du gouvernement, même s'ils ont voté contre la résolution. Si le Premier Ministre n'est pas d'accord avec

une résolution adoptée en son absence, et refuse de la signer, la résolution doit faire l'objet d'une nouvelle discussion à une réunion du gouvernement.

Les résolutions sont signées dans un délai de trois jours ouvrables après leur adoption, à moins que le gouvernement ne fixe un autre délai.

Les résolutions du gouvernement sont officiellement enregistrées le jour de leur signature et transmises, dans les deux jours ouvrables, au Parlement, au Président de la République, à la Cour constitutionnelle, à la Cour suprême, au médiateur et aux organes d'exécution (les ministères, les institutions gouvernementales et les autres destinataires figurant sur la liste transmise par certaines divisions du Bureau du gouvernement ou par des conseillers).

Les résolutions du gouvernement qui établissent, modifient ou abrogent des normes juridiques entrent en vigueur le lendemain de la signature par le Premier Ministre et/ou un ministre, à moins que la résolution elle-même ne prévoise une autre date. Elles sont publiées au Journal officiel. Le cas échéant, les résolutions du gouvernement peuvent aussi être rendues publiques par l'intermédiaire d'autres médias.

S'ils n'ont pas pour objet d'établir, de modifier ou d'abroger des normes juridiques, les résolutions du Parlement, les décrets du Président de la République, les résolutions du gouvernement et les actes juridiques de la Banque de Lituanie, des ministères, départements, instances gouvernementales et autres institutions de gouvernement de l'État peuvent ne pas être publiés au Journal officiel, la décision étant laissée aux personnes qui les ont signés. Qu'ils soient ou non publiés au Journal officiel, ces actes doivent être communiqués aux institutions de l'État qui y sont mentionnées ainsi qu'aux entreprises, institutions, organisations et personnes physiques et morales concernées.

Les résolutions du gouvernement qui n'ont pas pour objet d'établir, de modifier ou d'abroger des normes juridiques ou des ordonnances du Premier Ministre entrent en vigueur le jour de leur signature, à moins qu'elles ne fixent une autre date.

Les actes juridiques de la Banque de Lituanie, des ministères, départements, instances gouvernementales et autres institutions de gouvernement de l'État qui établissent, modifient ou abrogent des normes juridiques entrent en vigueur le lendemain de leur publication au Journal officiel, à moins qu'ils ne prévoient une autre date. Ils n'ont pas force exécutoire tant qu'ils ne sont pas publiés.

6. Vérifications spécifiques des projets et instruments d'évaluation *a priori*

En Lituanie, la vérification spécifique des projets n'est pas réglementée de manière détaillée par des textes juridiques et elle n'est pas obligatoire pour la rédaction des projets de lois et autres actes juridiques. La procédure de vérification spécifique est en cours d'élaboration.

Des vérifications sont nécessaires pour s'assurer que le projet répond à certaines exigences générales : validité, légalité, clarté, prévision des éventuelles conséquences négatives, etc. Une vérification spéciale intervient dans le cadre de la préparation, par la Division juridique du Bureau du gouvernement, de l'avis sur un projet enregistré auprès de ses services, ou au cours de l'examen des projets par la commission principale du Parlement, ou encore lors de la préparation de l'avis à l'issue d'un examen criminologique ou de l'évaluation d'un acte juridique du point de vue de la lutte contre la corruption.

Les promoteurs du projet, ses rédacteurs ou les organes qui le reçoivent aux divers stades de sa rédaction peuvent prendre l'initiative de vérifications spéciales supplémentaires. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de

système formel de vérification des projets d'actes juridiques. Les spécialistes de l'Institut de droit procèdent essentiellement aux examens criminologiques et évaluent les actes juridiques du point de vue de la lutte contre la corruption.

Le meilleur exemple de vérification spéciale est le système équilibré d'évaluation des incidences pénales et administratives, appliqué pour la rédaction du Code pénal et du Code des infractions. Ce projet est conduit dans le cadre du programme scientifique "Criminalité et justice pénale", qui a notamment pour mission de définir un dispositif d'évaluation des incidences pénales et administratives.

L'objectif est d'équilibrer les sanctions prévues dans le Code pénal et le Code des infractions administratives et de leur conférer la plus grande efficacité possible. Les méthodes suivantes sont appliquées : axiologie, évaluations par des experts, collecte, systématisation et analyse de données empiriques, analyse comparative des lois et informatique juridique. Ce projet est conduit par un groupe de travail composé de spécialistes de l'Institut de droit et de l'Institut de mathématique et d'informatique.

Le groupe a achevé les tâches suivantes :

- détermination des principes de base de l'analyse comparative des normes du Code pénal et du Code des infractions administratives ;
- analyse des sanctions dans le Code pénal en vigueur ;
- classification des articles du projet de Code pénal en fonction d'un critère productif ;
- analyse partielle des normes juridiques du Code pénal et du Code des infractions administratives ;
- analyse et évaluation des résultats du questionnaire des experts ;
- formulation de propositions préliminaires dérivées d'une étude scientifique relative aux limites de l'utilisation des sanctions pénales.

Ce projet se poursuivra, bien que les principales propositions aient déjà été soumises aux rédacteurs des codes et aux institutions responsables.

Une organisation non gouvernementale, le Centre national de prévention de la criminalité, devait être créée à la mi-mai 1997 à l'initiative du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de l'Institut de droit. Elle aura notamment pour mission l'examen et la vérification spécifique des projets.

7. Utilisation des technologies informatiques

Les technologies informatiques sont utilisées pour la rédaction des actes juridiques. Les ordinateurs personnels et les systèmes Windows 95 et Windows 3.11 sont les plus répandus en Lituanie ; ils sont utilisés par le Parlement, le gouvernement et les ministères, dont la plupart sont dotés de réseaux informatiques. Au ministère des Finances, le système comporte un réseau, des serveurs, des ordinateurs personnels et des ordinateurs Fax pro. Le système Windows NT est installé sur les ordinateurs de ce ministère qui utilise le logiciel UBAM, créé sur la base de Navision, pour l'élaboration du projet de budget de l'État.

La majorité des rédacteurs entrent leurs textes directement sur les ordinateurs ; quelques uns se font aider par des secrétaires. Pratiquement tous les rédacteurs de textes juridiques sont capables de se servir d'un ordinateur.

Les programmes de recherche des actes juridiques (*Litlex* ou *Netscape*) sont largement utilisés par la grande majorité des institutions de l'État. Les bases de données de ces programmes sont mises à jour chaque semaine ; dans les services du Parlement et du gouvernement, les mises à jour sont encore plus fréquentes.

Le programme *Litlex* de recherche d'actes juridiques a été créé par une ONG, le Centre d'information juridique, travaillant auprès du Ministère de la Justice. La consultation est très facile et commode, mais l'authenticité des actes juridiques ne peut pas être garantie. Le programme *Netscape* de recherche d'actes juridiques a été créé au sein des structures du Parlement, et les textes des actes juridiques proviennent des mêmes sources que celles utilisées au Journal officiel, ce qui constitue une meilleure garantie d'authenticité. Les deux programmes sont accessibles sur l'Internet.

Les imprimeries du Parlement et du gouvernement reçoivent les textes des actes juridiques sur le réseau informatique, sur lequel ils sont immédiatement diffusés, accompagnés des projets, après leur enregistrement, comme l'exige l'ordonnance correspondante.

8. Publication des textes législatifs et réglementaires (registre des actes juridiques et Journal officiel)

Les actes juridiques sont enregistrés et classés dans le registre des actes juridiques, qui fait partie du Registre d'État de la République de Lituanie. Le ministère de la Justice est le fondateur et le responsable du registre, qui est géré par le Centre d'information juridique, travaillant auprès du Ministère de la Justice. On trouve dans le registre :

- les actes juridiques de la République de Lituanie, à partir des actes du 11 mars 1991 relatifs à la restauration de l'État indépendant de Lituanie ;
- les actes juridiques en vigueur depuis le 15 juin 1940 n'ayant pas été modifiés par des actes juridiques ultérieurs ou abrogés à compter du 11 mars 1991 ;
- les actes juridiques en vigueur du 16 février 1918 au 15 juin 1940, si leur validité juridique a été confirmée par des actes juridiques actuellement en vigueur de la République de Lituanie.

Les actes juridiques suivants doivent être versés au registre :

1. la Constitution ;
2. les lois constitutionnelles ;
3. les lois de la République de Lituanie ;
4. les conventions internationales signées par la République de Lituanie ;
5. les autres actes juridiques adoptés par le Parlement ;
6. les décrets du Président de la République de Lituanie ;
7. les résolutions du gouvernement de la République de Lituanie ;
8. les résolutions, conclusions et autres décisions de la Cour constitutionnelle ;
9. les actes juridiques de la Banque de Lituanie, des ministères, départements, instances gouvernementales et autres institutions de gouvernement de l'État.

Le financement du registre est assuré par des fonds budgétaires et par les paiements des utilisateurs des données.

Comme on l'a mentionné plus haut, l'annonce des lois et autres actes juridiques s'effectue par leur publication au Journal officiel. La date de la publication est celle du jour de parution.

Les actes juridiques suivants doivent être publiés au Journal officiel :

- lois de la République de Lituanie ;
- conventions internationales ratifiées par le Parlement ;
- décrets présidentiels ;
- résolutions du gouvernement ;
- résolutions et avis de la Cour constitutionnelle et décisions d'examen de questions relatives à la Constitution ;
- autres actes juridiques du Parlement ou de la Banque de Lituanie, des ministères, départements, instances gouvernementales et autres institutions de gouvernement de l'État, portant création, modification ou abrogation de normes juridiques ;

Les services institutionnels du Parlement, du gouvernement, de la Banque de Lituanie, des ministères, départements et instances gouvernementales, ainsi que d'autres services des institutions de gouvernement de l'État doivent garantir que les lois et autres actes juridiques signés seront transmis au comité de rédaction du Journal officiel dans les trois jours suivant la signature. Les actes juridiques transmis au comité de rédaction doivent être déjà mis en forme ; le comité n'offre pas de services d'édition.

Le Journal officiel ne paraît normalement pas plus de deux fois par semaine (huit fois par mois), mais peut, en cas de nécessité, paraître plus fréquemment. Il peut être publié en d'autres langues pour annoncer les principaux actes juridiques adoptés.

En cas de nécessité immédiate, les lois de la République de Lituanie, les autres actes juridiques adoptés par le Parlement et les décrets présidentiels peuvent être annoncés dans un numéro spécial du journal du Parlement ou des journaux centraux, ou par l'intermédiaire de l'Agence télégraphique lituanienne (ELTA). Dans ce cas, les lois et autres actes juridiques adoptés par le Parlement entrent en vigueur le jour où ils sont annoncés ou le lendemain, mais ils doivent être publiés le plus tôt possible au Journal officiel.

Un recueil des documents du Parlement est également publié ; il contient les lois, les autres actes juridiques du Parlement, les décrets présidentiels et les résolutions de la Cour constitutionnelle. Les textes sont extraits du Journal officiel. C'est la Division des documents du Parlement qui conçoit ce recueil et prépare les textes en vue de leur publication. Le dernier volume paru comporte des actes juridiques adoptés jusqu'au 21 février 1996.

**ANNEXE 1. LITUANIE : SÉMINAIRES ET STAGES AUXQUELS ONT PARTICIPÉ
LES RÉDACTEURS DES PROJETS DE TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES²⁹**

- Droit et morale, 27 octobre 1996, organisé par la Société des juristes lituaniens ;
- Réforme juridique en Lituanie et en Europe centrale, 23-24 février 1996, organisé par l'Union patriotique de Lituanie ;
- Droits constitutionnels de l'individu en Lituanie, 5 mars 1996, organisé par le Centre lituanien des droits de l'homme et la Cour constitutionnelle ;
- Police et société. Les droits de l'homme dans les activités de la police, 14-15 mars 1996, conférence scientifique internationale ;
- Série de séminaires sur la législation, mai 1996 ;
- La législation sous la Première République de Lituanie ;
- Examen de l'objet de la réglementation juridique et nécessité de la réglementation juridique ;
- Le processus de rédaction des actes juridiques ;
- Évaluation de l'influence sociale et économique des actes juridiques ;
- Évaluation des conditions de respect des actes juridiques ;
- Les droits des enfants, 25-26 avril 1996, organisé par l'Association lituanienne des droits de l'homme ;
- Caractéristiques particulières du crime organisé dans les États baltes, 8-10 mai 1996, conférence internationale organisée par la commission du Parlement sur la sécurité nationale et l'organisation internationale ;
- Europe 2000 ;
- La régulation des conflits dans la société d'aujourd'hui, 16-17 mai 1996, conférence internationale organisée par le Centre lituanien de prévention des conflits et l'Université pédagogique de Vilnius ;
- Le travail social avec les détenus et les anciens détenus, 30 mai-2 juin 1996, conférence internationale organisée par le Conseil international de l'action sociale (ICSW) ;
- Deuxième congrès des juristes lituaniens, juin 1996, organisé en quatre sections :
 1. Problèmes de droit lituanien.
 2. Droit privé.
 3. Droit pénal, criminologie, procédure pénale et études de droit pénal.

29. Janvier-juillet 1996.

4. Déontologie du juriste.

- La police dans la société pendant la transition, 5-6 juin 1996, séminaire organisé par le Conseil de l'Europe et le ministère de l'Intérieur ;
- La Lituanie sur le chemin de l'Union européenne : le rôle des lois en matière d'assurance, 10 juin 1996, conférence organisée par KPMG (Cologne), le ministère des Finances et le Conseil pour les questions d'assurance au ministère des Finances.

RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

1. Introduction

La nouvelle conception du processus législatif est désormais une composante fondamentale des changements politiques, économiques et sociaux qu'a connus la société slovaque depuis 1989. Cela se manifeste non seulement dans la création d'un système politique pluraliste et d'une économie de marché, mais aussi dans la revitalisation de la société civile. Les modifications conceptuelles du processus législatif sont étroitement liées à une nouvelle compréhension, qualitativement différente, des questions relatives aux libertés et aux droits fondamentaux, ainsi qu'aux nouvelles missions de la législation dans une société en développement.

Le système juridique socialiste ne faisait pas de distinction entre le droit public et le droit privé. Le droit privé était plus ou moins étouffé, et la majorité des domaines législatifs présentaient les caractéristiques du droit public. L'intérêt de l'État était prépondérant, et c'est à travers lui que s'exprimait l'intérêt de l'individu. La transformation progressive de ces méthodes de réglementation juridique des relations sociales, instaurant un schéma juridique privé et modifiant le schéma juridique public d'ajustement des relations sociales, a été l'un des problèmes fondamentaux, sur le plan de la législation, au cours de la période de transformation.

La période précédente était caractérisée par une écrasante majorité de règles de législation dérivée. La loi, norme législative suprême, était à la base du système juridique, mais en pratique une grande partie des règles obligatoires de comportement relevait du droit dérivé, ce qui était contraire au principe de l'État de droit.

A l'heure actuelle, le principe de primauté du droit est déterminant, en cette période de transformation, pour la nature de la législation. L'article 2, paragraphe 3, alinéa 1 de la Constitution de la République slovaque définit celle-ci comme un "...État démocratique régi par la primauté du droit" où "chacun est libre de faire tout ce qui n'est pas interdit par la loi et nul ne sera obligé de faire ce qui n'est pas imposé par la loi". "Des devoirs ne peuvent être imposés que sur la base de la loi, dans les limites de la loi, dans le respect des libertés et des droits fondamentaux" (article 13, paragraphe 1). D'autre part, l'article 2, paragraphe 2, stipule que "les autorités de l'État agiront exclusivement sur la base de la Constitution, et dans les limites et selon les modalités fixées par la loi."

Le principe de primauté du droit s'exprime également à travers un ensemble de mécanismes de limitation des pouvoirs et le contrôle juridictionnel des lois et règlements, confié essentiellement à la Cour constitutionnelle (Constitution, partie 7, chapitre 1).

Malgré la profonde évolution conceptuelle de la législation, lorsque le contexte n'est plus le même, les techniques législatives n'ont pas beaucoup changé parce que les techniques antérieures étaient déjà relativement sophistiquées.

Des réglementations peuvent être élaborées à tous les niveaux des pouvoirs publics, depuis les collectivités locales jusqu'au Parlement. La majorité des projets de lois et des autres réglementations sont préparés dans les ministères et les autres organes centraux de l'État. L'article 87, paragraphe 1, de la Constitution stipule que les projets de lois proprement dits peuvent être soumis par les commissions du Conseil national (Parlement) de la République slovaque, par les membres du Parlement et par le gouvernement.

2. Cadre réglementaire

Le système d'instruments juridiques et non juridiques réglementant le processus d'élaboration des lois en Slovaquie comporte les éléments suivants :

2.1. Instruments juridiques fondamentaux

- Constitution de la République slovaque (n° 460/JO 1992), en particulier les articles 68, 71 (paragraphe 2), 72, 84, 86 (points a, c et f), 87, 102 (point n), 119 (points a et b), 120, 123, 125 et 132.
- Loi du Parlement (n° 350/JO 1996) sur le règlement de procédure du Parlement de la République slovaque (Partie 10), et loi (n° 1/JO 1993) sur le Journal officiel de la République slovaque.

2.2. L'élaboration des réglementations des collectivités locales et les administrations publiques locales est également régie par la loi du Parlement (n° 396/JO 1990) sur le système municipal et ses modifications (articles 6 et 11, paragraphe 3, point g), par la loi (n° 222/JO 1996) sur l'organisation de l'administration publique locale et sur la modification de certaines lois (article 2, paragraphe 3), et par l'article 5 de la loi (n° 295/JO 1992) sur certaines mesures des collectivités locales et de l'administration publique locale.

2.3. Instruments non normatifs

- Dispositions législatives pour l'élaboration des lois, approuvées le 18 décembre 1996 par la résolution n° 519 du Parlement n° 19/JO 1997).
- Dispositions législatives du gouvernement, approuvées le 8 avril 1997 par la résolution n° 241 du gouvernement.
- Réglementation n° 202/96/06237 du ministère de l'Intérieur, en date du 22 janvier 1997, sur la procédure d'adoption de réglementations de portée générale par les autorités des régions et des districts.
- Conception de l'harmonisation entre le droit de la République slovaque et le droit de l'Union européenne et les conventions du Conseil de l'Europe, approuvée le 1er février 1996 par la résolution n° 70 du gouvernement.
- Principales tâches du Parlement en matière d'harmonisation entre le système juridique de la République slovaque et le droit de l'Union européenne, en s'assurant qu'il s'inscrit dans le cadre établi par la Chancellerie du Parlement de la République slovaque, texte approuvé le 11 septembre 1996 par la résolution n° 403 du Parlement.

Les dispositions législatives pour l'élaboration des lois, de décembre 1996, et les dispositions législatives du gouvernement d'avril 1997 sont des instruments non normatifs fréquemment utilisés dans leur travail par les rédacteurs des projets de lois.

Les dispositions législatives pour l'élaboration des lois de 1996 sont particulièrement importantes pour l'élaboration des projets de lois d'initiative parlementaire, c'est-à-dire pour les textes n'émanant pas de l'exécutif. Elles traitent néanmoins de nombreux éléments de technique législative (langage juridique, structure des lois, titres de lois, usages des citations et abréviations, dérogations, etc.). Ces dispositions législatives régissent également la forme et le contenu de la clause d'harmonisation avec la législation européenne.

La situation peut paraître confuse en ce qui concerne les textes régissant l'élaboration des lois. Le nouveau règlement de procédure, qui est à la base de la nouvelle conception des textes normatifs, est entré en vigueur le 1er janvier 1997. On ne peut donc encore tirer aucune leçon de son application. Jusqu'ici, le système était appliqué à l'ancienne manière "socialiste", avec des modifications du règlement de procédure depuis 1989. Les dispositions législatives pour l'élaboration des lois évoquées ci-dessus sont entrées en vigueur en même temps, c'est-à-dire le 1er janvier 1997.

Le gouvernement a créé son propre Conseil législatif, dirigé par un Vice-Premier Ministre. Ce conseil joue le rôle d'organe consultatif auprès du gouvernement et de garant de la qualité de la préparation, par le gouvernement, des textes de législation primaire et de législation dérivée. Le nouveau règlement de procédure du Parlement (articles 68 à 70) régit également la vérification de la conformité à certaines normes.

3. Instruments réglementaires³⁰

3.1. Textes de législation primaire

1. La Constitution (*ústava*) et ses modifications (*zmeny ústavy*).
2. Les lois constitutionnelles (*ústavné zákony*).
3. Les lois (*zákony*).
4. Les réglementations généralement contraignantes (*veobecne záväzné nariadenia*) des municipalités concernant les questions d'administration territoriale locale (article 68 de la Constitution).

Le catégorie des textes relevant de la législation primaire comprend également les traités internationaux dont l'application n'exige pas une loi spécifique (article 11 de la Constitution), et qui sont donc "directement applicables".

A l'heure actuelle, un grand débat, théorique et politique, s'est ouvert sur le point de savoir si les résultats d'un référendum ayant force de loi constitutionnelle, ou force de loi, peuvent faire partie de la législation primaire. Les hommes politiques, tout comme les membres du Parlement, ont des avis divergents sur cette question, de même que les spécialistes et les théoriciens du droit. La Cour constitutionnelle devra

30. La terminologie slovaque est très variable pour la dénomination des instruments réglementaires ; il n'est donc pas possible d'en donner une traduction explicite.

peut-être se prononcer sur ce point. Dans le même temps, les résultats d'un référendum de portée locale ayant la force d'un instrument juridique (voir le point 4 ci-dessus) peuvent aussi être inclus parmi les actes relevant de la législation primaire.

Les instruments cités sous 1 à 3 sont adoptés par le Parlement. Ils ne sont validés que s'ils sont publiés au Journal officiel (article 87, paragraphe 5, de la Constitution).

Les instruments juridiques cités sous 4 sont adoptés par les municipalités ou les villes dans le cadre de l'exercice du pouvoir des collectivités locales. Pour que ces instruments soient valides, il faut que les réglementations contraignantes d'application générale soient affichées au panneau d'affichage officiel (article 6, paragraphe 4, de la loi sur les municipalités).

3.2. *Législation dérivée*³¹

1. textes réglementaires du gouvernement (décrets gouvernementaux, *nariadenia vlády*) ;
2. ordonnances (*vyhláky*) des ministères et d'autres organes centraux de l'État ;
3. bulletins (*vynosy*) des ministères et d'autres organes centraux de l'État ;
4. réglementations généralement contraignantes (*veobecne závázná nariadenia*) adoptées par les municipalités dans le cadre de l'exercice du pouvoir des collectivités territoriales (article 71, paragraphe 1, de la Constitution) ayant des compétences locales ;
5. ordonnances généralement contraignantes (*veobecne závázná vyhláky*) prises par les autorités régionales et les autorités de district ayant des compétences locales.

L'article 120 de la Constitution autorise l'adoption de réglementations (décrets) pour la mise en application des lois, dans des limites définies par la loi (voir 1 ci-dessus). Il n'est donc pas nécessaire, pour que le gouvernement puisse adopter des textes de législation dérivée, qu'une habilitation spéciale soit prévue dans chaque cas par la législation primaire. En outre, dans certains cas, le gouvernement se voit conférer par la loi le pouvoir réglementaire.

Les instruments généralement contraignants (voir 2 et 3 ci-dessus) sont adoptés par les ministères et d'autres organes centraux de l'État en vertu de l'article 123 de la Constitution, sur la base des lois et dans leurs limites, s'ils y sont habilités par la loi. Les limites peuvent résulter d'une loi.

Les instruments juridiques visés sous 1 et 2 sont valides lorsque leur texte intégral est publié au Journal officiel. Les instruments juridiques visés sous 3 sont valides dès qu'ils sont annoncés dans le Journal officiel par la publication d'un avis relatif à un bulletin d'un ministère ou d'un autre organe central de l'État. Ces textes ont une portée plus restreinte et ne réglementent, de manière générale, que des questions techniques moins fondamentales ou essentielles (annonces du Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille (n° 19/JO 1995) sur l'édition du bulletin réglementant les modalités de perception et de liquidation de la prime versée par l'État). Les ministères et les autres organes centraux de l'État doivent s'assurer que les bulletins publiés soient à la disposition de tous et en tous lieux dès le jour de la proclamation.

Les réglementations généralement contraignantes (visées au point 4 ci-dessus) sont adoptées par une municipalité ou par une ville dans le cadre de l'exercice de l'autorité déléguée par l'État, et donc pas dans

31. Le terme de législation dérivée, du latin *lex* (loi), devrait viser les textes directement en rapport avec la loi.

le cadre de l'exercice des pouvoirs de la collectivité locale évoqués au point 4 concernant la législation primaire. Naturellement, ces réglementations ne peuvent être adoptées par la municipalité que si elle y a été habilitée par une loi, et dans les limites de cette loi. La validité de ces réglementations généralement contraignantes des municipalités ou des villes est la même que celle des réglementations (évoquées au point 4 concernant la législation primaire).

Les autorités de district et les autorités régionales peuvent prendre, dans le cadre de leurs fonctions et sur la base d'une loi spéciale, des ordonnances généralement contraignantes (*veobecne záväzné vyhláky*) pour leur secteur. L'article 123 de la Constitution et l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur l'organisation de l'administration publique donnent à ces autorités locales le pouvoir d'adopter des réglementations qui doivent être publiées. Les personnes physiques et morales peuvent les consulter dans la région concernée. Par ailleurs, ces ordonnances généralement contraignantes sont annoncées par le biais de la publication d'un avis relatif à leur adoption dans le *Journal du gouvernement de la République slovaque*.

3.3. *Instruments non normatifs*

De nombreuses directives n'ayant pas un caractère normatif influencent clairement le comportement des personnes physiques ou morales en rendant obligatoires ou en interdisant certaines actions ; ces directives n'ont pas force obligatoire et appartiennent au groupe des instruments réglementaires. Ces textes sont adoptés par les autorités de l'État ou par les organes de l'administration publique, et sont donc obligatoires au sein de la hiérarchie administrative ou professionnelle, ce qui signifie qu'elles influencent l'infrastructure. Les résolutions du Parlement (*uznesenia*), les décisions du Président de la République (*rozhodnutia*), les résolutions du Cabinet (*uznesenia*), les mesures des ministères (*opatrenia*), les statuts (*tatúty*), les directives (*smernice*), les instructions méthodiques (*metodické pokyny*), etc. peuvent être classés dans cette catégorie. Intrinsèquement, les instruments de la catégorie 2 ci-après appartiennent également à la catégorie des instruments non législatifs.

Bien qu'il soit impossible de fournir une catégorisation détaillée des instruments non normatifs, on peut les classer comme suit :

1. les instruments exécutifs internes, qui donnent des instructions plus détaillées pour la mise en application des lois et règlements ;
2. les instructions de travail qui réglementent le fonctionnement interne de l'administration (modes opératoires), les directives pour rédiger, classer ou détruire des documents, etc. ;
3. les instruments d'organisation interne, qui déterminent de manière détaillée la structure organisationnelle et définissent les relations organisationnelles internes.

Du point de vue des relations juridiques entre la législation primaire et la législation dérivée, on peut dire que les lois doivent être conformes à la Constitution, aux lois constitutionnelles et aux autres lois. Les instruments généralement contraignants adoptés par les organes des collectivités locales doivent être conformes à la Constitution et aux lois. Les instruments généralement contraignants adoptés par les collectivités locales doivent être conformes à la Constitution, aux lois et autres instruments généralement contraignants. Les dispositions législatives et réglementaires doivent être conformes aux traités internationaux promulgués conformément à la loi. La Cour constitutionnelle se prononce sur la légalité des instruments juridiques.

4. Personnel de rédaction

Les ministères et autres organes du gouvernement central ont leurs propres unités de rédacteurs spécialisés qui se consacrent essentiellement à la rédaction des projets de lois et règlements. La Chancellerie du Président de la République, la Chancellerie du Parlement, la Cour des Comptes Suprême, la Cour Suprême et le Bureau du Procureur public ont également créé des unités du même type.

On compte environ 140 fonctionnaires dans les ministères, et 35 fonctionnaires dans les autres organes du gouvernement central, dont la rédaction des projets de lois constitue la tâche principale. Ils coopèrent pour les opérations de rédaction avec les fonctionnaires d'autres unités des ministères et des autres organes du gouvernement central. La majorité d'entre eux ont une formation juridique et plusieurs années d'expérience.

La plupart des projets de lois sont préparés directement dans les ministères et autres organes du gouvernement central. Plusieurs lois, il est vrai, ont été préparées par des consultants sous contrat des universités, de l'Académie des sciences de Slovaquie et de cabinets juridiques étrangers. Plusieurs lois ont été rédigées en coopération avec des consultants internationaux, par exemple la loi relative aux études d'impact sur l'environnement, la loi sur la participation du public, etc.

Les directeurs des services législatifs des ministères participent habituellement au processus d'élaboration des politiques pour les nouveaux dispositifs législatifs et réglementaires. En ce qui concerne le personnel de rédaction utilisé, il n'y a pas de différence entre les textes de législation primaire et les textes de législation dérivée.

Les rédacteurs des projets de lois sont formés dans les écoles de droit ; celles-ci ont désormais à leur programme plusieurs cours spécialisés sur la théorie de la législation. L'expérience montre que de bonnes performances dans ce domaine, ainsi qu'un intérêt personnel pour le travail, exigent à la fois une solide préparation théorique et plusieurs années de pratique. Les réunions de rédacteurs organisées chaque année par le Département de législation gouvernementale du gouvernement de la République slovaque contribuent à relever le niveau du travail législatif.

Les propositions de lois déposées par une commission ou un membre du Parlement devant le Parlement sont rédigées par des députés (plus de dix pour cent des membres du Parlement ont une formation juridique) ou par des experts attachés aux membres du Parlement ou aux groupes politiques. Les rédacteurs des ministères ou d'autres organes centraux de l'État aident souvent les membres du Parlement à rédiger leurs "propres" propositions de lois. Les experts juridiques de la Chancellerie du Parlement ne sont pas tenus de rédiger les propositions de lois que souhaitent déposer les membres du Parlement ou une commission. Il existe naturellement une coopération informelle entre membres du Parlement et rédacteurs de la Chancellerie du Parlement pour la rédaction des propositions de lois.

L'amélioration du niveau de qualification des rédacteurs de projets de lois exige une action dans le domaine de la spécialisation post-universitaire. Une telle formation devrait être organisée pour les diplômés de l'université ainsi que pour les rédacteurs ayant déjà de nombreuses années d'expérience. Des stages orientés vers le travail sur les textes législatifs devraient être organisés à l'intention des diplômés des écoles de droit (en vue d'améliorer la formulation juridique des futurs textes législatifs et réglementaires).

Les spécialistes ayant déjà une certaine expérience devraient améliorer leurs méthodes de comparaison pour ce qui concerne l'harmonisation avec la législation européenne. Il faudrait, de manière générale,

améliorer leur compétence linguistique en les envoyant suivre à l'étranger des stages de longue durée, de nature professionnelle et linguistique, auprès d'institutions où se pratique la rédaction de projets de lois.

5. Procédure de rédaction

5.1. Législation primaire

Programme de travail et calendrier

Le programme de travail et le calendrier d'élaboration des textes de législation primaire sont établis en vertu d'un accord, officiel ou informel, entre le Parlement et le gouvernement. La pratique antérieure à 1989, selon laquelle l'adoption des lois par le Parlement se faisait conformément au programme législatif approuvé par le Parlement, n'avait pas donné d'excellents résultats. Certains projets de lois sont soumis par le gouvernement sur la base d'une recommandation du Parlement.

En tant que principal rédacteur des projets de lois, le gouvernement établit son propre programme législatif, qui couvre généralement la durée d'un mandat (quatre ans) et est précisé dans les plans législatifs annuels. Ce travail législatif repose sur l'approbation du programme gouvernemental, condition sine qua non d'un vote de confiance (article 113 de la Constitution). L'adoption de ces programmes législatifs gouvernementaux par le Parlement dépend à l'évidence de la composition de l'instance politique du Parlement dont les membres sont saisis des projets législatifs gouvernementaux, c'est-à-dire la commission de la Constitution et de la législation.

Il est utile de rappeler, à propos des textes de législation primaire, que les projets de lois peuvent être introduits par les commissions et les membres du Parlement, et par le gouvernement (article 87, paragraphe 1, de la Constitution).

Le gouvernement soumet collectivement un projet de loi au Parlement parce que l'article 119, point a, de la Constitution dispose qu'il se prononce collectivement sur les projets de lois. Un seul membre du gouvernement présente un projet de loi gouvernemental au cours des débats du Parlement. Le gouvernement désigne celui de ses membres qui défendra le projet de loi devant le Parlement.

Devant les commissions parlementaires, le projet de loi est défendu par un membre du gouvernement ou par le chef d'un organe central auquel il donne autorité à cet effet. Une autre personne autorisée ne peut intervenir qu'avec l'assentiment de la commission. Lorsqu'une proposition de loi a été introduite par une commission ou par un groupe de membres du Parlement, elle est défendue par l'un des membres, dûment habilité ; si la proposition de loi émane de l'un des membres, c'est à lui qu'il appartient d'en exposer les motifs.

Rédaction des projets de lois

C'est habituellement un rédacteur spécifique, au sein d'un ministère ou d'un autre organe central de l'État, qui est responsable de la préparation et de la coordination d'un projet de loi (en coopération avec d'autres unités organisationnelles du ministère et d'autres ministères, notamment le ministère des Finances). Ce fonctionnaire prend en charge le déroulement du processus de rédaction du projet jusqu'à son adoption par le Parlement et vérifie, avec le rédacteur du Bureau du gouvernement et celui de la Chancellerie du

Parlement, la formulation exacte du texte de la loi (règles législatives, point 59, annexe n° 2). Le rédacteur du Parlement est responsable de la relecture des épreuves au Bureau de rédaction du Journal officiel.

A chaque stade du processus de rédaction du projet de loi, le rédacteur coopère au sein de "son" ministère, du Bureau du gouvernement et souvent, de la Chancellerie du Parlement, avec :

- des fonctionnaires de son ministère experts de la question à régler pour ce qui concerne la conception, les objectifs et les modalités de l'instrument juridique ;
- des économistes de son propre ministère et du ministère des Finances en ce qui concerne l'incidence financière du projet de loi sur le budget national et sur la situation économique des personnes physiques et morales ;
- des rédacteurs du Bureau du gouvernement, et parfois de la Chancellerie du Parlement, pour ce qui est de la conformité avec la Constitution et d'autres lois, avec les traités internationaux, et éventuellement avec la législation de l'Union européenne.

Les projets de lois ne sont pas considérés comme confidentiels par le gouvernement. Ils sont communiqués à un certain nombre d'autorités, de l'État ou extérieures à l'État, au cours de la procédure de modification.

Examen parlementaire

Le projet de loi doit être remis aux membres du Parlement 15 jours avant la séance au cours de laquelle il sera présenté en première lecture. Le projet, outre son texte précis, doit être accompagné d'un document justificatif comportant l'évaluation du contexte social, économique et législatif, et expliquant pourquoi le nouveau texte est nécessaire, les modalités de mise en application et son incidence économique et financière, notamment sur le budget de l'État, les ressources humaines et la structure organisationnelle, et une analyse des autres questions, nécessaire à l'évaluation générale de l'intérêt du projet. Ce document porte également sur la compatibilité du projet de loi avec la Constitution, les autres lois, les traités internationaux et le droit européen ; ce dernier point doit être explicitement énoncé dans une clause confirmant la compatibilité avec la législation européenne. En outre, la justification exposera les motivations de chacune des dispositions.

Le rédacteur est responsable de la préparation du document justificatif, qui est utilisé comme document explicatif, non seulement pour le processus d'élaboration de la réglementation, mais aussi pour la mise en application de la loi. Pour ce qui concerne l'interface entre les amendements parlementaires et le document justificatif, les dispositions pertinentes de la loi sur le règlement de procédure prévoient que les propositions d'amendements seront précisément formulées et justifiées (articles 29, paragraphe 1, 78, et 79, paragraphe 4, point d). L'article 96, paragraphe 1, de la loi sur le règlement de procédure dispose que la "justification écrite des amendements approuvés sera considérée comme faisant partie du projet de loi et sera utilisée pour l'interprétation et l'application de la loi". Le document justificatif de la loi adoptée n'est pas officiellement publié. La justification des amendements adoptés est versée aux archives de la Chancellerie du Parlement, où elle demeure à la disposition des personnes intéressées. Les justifications des amendements proposés au cours de la session du Parlement sont publiées simultanément au procès-verbal des débats (Journal officiel).

Le nouveau règlement de procédure a sensiblement modifié le processus législatif au Parlement. L'examen d'un projet de loi comporte désormais trois lectures, conformément à la pratique courante sur le plan international, et très proche de celle du Bundestag. Le nouveau règlement de procédure a supprimé la soumission de l'énoncé des principes du projet de loi.

Le nouveau règlement de procédure définit certaines des responsabilités des rédacteurs des projets (articles 67 à 69), comme la présentation du nombre nécessaire d'exemplaires du projet, ou l'introduction, dans le document justificatif, de l'indication relative à l'harmonisation de la loi avec la législation européenne. Il existe par conséquent une "lecture zéro" d'un projet de loi ; si le projet ne respecte pas les exigences énoncées dans la loi sur le règlement de procédure ou dans les règles législatives pour l'élaboration de lois, le Président du Parlement recommandera à son auteur d'en corriger les défauts. Dans le cas où l'auteur ne serait pas d'accord avec cette recommandation, le Président du Parlement présentera une recommandation, avec l'avis de l'auteur, à la séance suivante du Parlement, qui prendra une décision, sans débat.

Les membres du Parlement sont libres de proposer des amendements au projet de loi. L'article 94, paragraphe 2, de la loi sur les règles de procédure énonce la seule exception : "au cours du débat sur un projet de loi modifiant une loi existante, aucun amendement élargissant le champ d'application du projet examiné ne pourra être présenté". Lorsque le promoteur d'un projet de loi parvient à la conclusion que le texte modifié ne reflète plus l'idée originelle, le projet peut être retiré. En troisième lecture, ce retrait n'est possible qu'avec l'assentiment du Parlement.

Si une proposition de loi a été introduite par un membre du Parlement ou par une commission, le nombre d'exemplaires approprié et le support informatique sont fournis par la Chancellerie du Parlement. Le Département de législation de la Chancellerie prépare, à l'intention du Président du Parlement (pour la lecture zéro), sa position sur le point de savoir si le projet répond aux exigences énoncées dans le règlement de procédure et dans les règles législatives pour l'élaboration des lois. Le Département de la législation de la Chancellerie du Parlement prépare, à l'intention des membres du Parlement, sa position pour la deuxième lecture. Les spécialistes du Département de la législation de la Chancellerie expriment leurs propres positions pour ce qui concerne principalement la conformité avec la Constitution, les lois constitutionnelles, les traités internationaux liant la République slovaque et la législation européenne. En général, le personnel de la Chancellerie formule également des propositions concrètes d'amendement de certaines dispositions du projet de loi. L'adoption ou le rejet de ces propositions d'amendement dépendent de l'avis et de la volonté des membres du Parlement. Les rédacteurs de la Chancellerie vérifient aussi la clause de compatibilité du projet avec la législation européenne. Pour ce qui concerne le projet de budget de l'État, les experts de la Chancellerie préparent des points de vue de spécialistes, non seulement sur le plan législatif, mais aussi sur les plans économique, social, etc. Le personnel de la Chancellerie n'est pas le seul, au Parlement, à examiner les projets de lois ; des clubs politiques, ainsi que des membres du Parlement, ont créé des groupes d'experts. Habituellement, les membres du Parlement font aussi appel à l'aide non officielle des spécialistes des ministères.

Le Département de la législation de la Chancellerie du Parlement compte douze rédacteurs de projets de lois, considérés comme experts de divers domaines du droit. Le Département de la législation comprend une Division de la législation et une Division de l'harmonisation du droit.

La Division de la législation doit en particulier :

- examiner les projets de loi dès leur stade initial et préparer des avis sur leur conformité avec la Constitution, les lois constitutionnelles, la loi sur le règlement de procédure et les règles législatives pour l'élaboration des lois ;
- en coopération avec le secrétaire de la commission principale, préparer le débat final de la commission principale sur le projet, le cas échéant ;
- participer aux débats sur le projet au cours des réunions des commissions ;

- apporter son concours au rapporteur commun des commissions sur le projet, après signature du Président du Parlement, du Premier Ministre et du Président de la République ; veiller à la publication du texte au Journal officiel ; participer à la relecture des épreuves au Bureau de rédaction du Journal officiel ;
- donner son avis sur les questions juridiques de mise en oeuvre adressées au Parlement et à sa Chancellerie ;
- fournir des consultations juridiques spécialisées aux départements de la Chancellerie.

La Division de l'harmonisation du droit doit en particulier :

- se prononcer sur la conformité des projets de lois avec la législation européenne et avec les accords et traités internationaux qui lient la République slovaque ;
- se prononcer sur la clause d'harmonisation avec la législation européenne ;
- coopérer avec les organes spécialisés de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, avec la Délégation de la Commission européenne à Bratislava et avec des experts étrangers de l'harmonisation des législations ;
- préparer, le cas échéant, des analyses à court terme liées aux problèmes juridiques dans le domaine de l'harmonisation des législations.

Les commissions peuvent aussi inviter à leurs réunions divers spécialistes et d'autres personnes et leur demander leur avis. Les commissions coopèrent avec les responsables de l'administration publique et conduisent des enquêtes parlementaires.

L'article 87, paragraphe 2, de la Constitution stipule que la loi sera signée par le Président du Parlement, le Président de la République et le Premier Ministre. Le Président de la République peut renvoyer une loi au Parlement, avec des observations. Le Parlement doit alors procéder à un nouvel examen du texte et, s'il est adopté, la loi doit être promulguée. Le Président de la République est tenu de renvoyer une loi et de formuler des observations chaque fois que le gouvernement le demande. En règle générale, le Président de la République renvoie les lois pour un nouvel examen lorsqu'elles ne sont pas conformes à la Constitution. Un certain nombre de lois ont été ainsi soumises à la Cour constitutionnelle. Le débat sur une loi renvoyée au Parlement par le Président de la République est réglementé par l'article 90 de la loi sur le règlement de procédure.

Législation spéciale

L'article 87 de la loi sur le règlement de procédure du Parlement contient les dispositions relatives à l'examen du projet de budget de l'État. L'article 88 de cette loi traite du débat parlementaire relatif à un traité international.

Les modifications de lois se font directement ; la première phrase de la loi indique précisément quelle est la loi modifiée. La modification doit être aussi claire que possible. Les dispositions d'un projet de loi ne peuvent pas modifier une autre loi si la loi modifiée n'est pas clairement désignée. Il faut indiquer les dispositions précises devant être modifiées.

Formalités

L'article 87, paragraphe 5, de la Constitution stipule très clairement qu'une loi entre en vigueur après sa promulgation. La loi sur le Journal officiel dispose que la Constitution, les lois constitutionnelles, les lois,

les réglementations gouvernementales, les ordonnances et les bulletins des ministères et des autres organes centraux de l'État ainsi que certaines décisions de la Cour constitutionnelle et certains traités internationaux sont valides dès leur publication au Journal officiel.

Les instruments juridiques mentionnés ci-dessus entrent en vigueur quinze jours après leur publication au Journal officiel, à moins qu'une autre date ne soit prévue. Si un intérêt général urgent l'exige, ils peuvent à titre exceptionnel prévoir une date d'entrée en vigueur plus rapprochée, mais en aucun cas avant la date de publication au Journal officiel.

Ces instruments juridiques sont publiés au plus tard quinze jours après la signature de la loi par le Président du Parlement, le Président de la République et le Premier Ministre.

Il n'existe pas d'exemple de texte de législation primaire qui ne soit pas entré en vigueur.

5.2. *Législation dérivée*

Attribution du pouvoir réglementaire

Ce n'est pas le gouvernement qui détermine les questions relevant de la législation primaire et celles relevant de la législation dérivée. Les principaux critères sont définis par la Constitution, et comme on l'a mentionné plus haut à propos du principe de primauté du droit, "chacun est libre de faire tout ce qui n'est pas interdit par la loi, et nul ne sera obligé de faire ce qui n'est pas imposé par la loi" (article 2, paragraphe 3, de la Constitution). "Des devoirs ne peuvent être imposés que sur la base de la loi, dans les limites de la loi, ... (article 13, paragraphe 1). "Les impôts et les taxes ne peuvent être levés que par la loi et en vertu de la loi" (article 59, paragraphe 2) "...toute restriction en la matière (municipalité) ne peut être imposée que par la loi" (article 67 de la Constitution) et "la loi peut déléguer à la municipalité l'exercice des pouvoirs de l'administration d'État" (article 71 de la Constitution).

Toutefois, "les autorités de l'État agiront exclusivement sur la base de la Constitution, et dans les limites et de la manière stipulées par la loi" (article 2, paragraphe 2). "Les autorités centrales et locales seront créées par la loi" (article 122), etc.

L'article 120 de la Constitution donne au gouvernement le pouvoir d'édicter des règlements pour la mise en application des lois, dans les limites définies par la loi. Comme on l'a noté, le gouvernement n'a pas besoin dans chaque cas d'une délégation résultant d'un texte de législation primaire pour édicter des textes de législation dérivée, mais dans certains cas la loi lui donne délégation pour adopter des règlements. D'autre part, "les ministères et autres organes gouvernementaux adopteront, par la loi et en vertu de la loi, et dans les limites de la loi, des réglementations généralement contraignantes (ordonnances, bulletins, etc.) pour autant qu'ils y soient habilités par la loi" (première phrase de l'article 123 de la Constitution).

Il existe plusieurs moyens de déterminer si la délégation du pouvoir d'adopter des textes de législation dérivée est constitutionnelle (voir la section 6). En outre, le Bureau du Procureur public (loi N° 314/1996) a l'occasion d'exercer sa vigilance quant à la constitutionnalité de l'attribution du pouvoir réglementaire.

Les commissions parlementaires examinent la manière dont les lois sont respectées et appliquées et si les dispositions prises pour leur application sont conformes à la loi. Si une commission constate qu'un texte d'application est contraire à la loi, ou qu'un instrument juridique d'application n'a pas été publié ou est retardé, elle en informe le membre du gouvernement compétent, ou le chef de l'organe central de l'État

compétent, et demande que les mesures nécessaires soient prises immédiatement ; si ces mesures ne sont pas prises, la commission saisira le Parlement.

Élaboration des textes de législation dérivée

Les textes de législation dérivée sont régulièrement élaborés au cours du processus de rédaction des textes de législation primaire auxquels ils se rattachent, parce que si des textes d'application sont nécessaires pour le texte final de la loi, le Président du Parlement peut demander à la personne qui soumet le projet de loi de présenter le projet de texte d'application. Le projet de texte d'application est présenté par la personne qui soumet le projet de loi chaque fois que le projet de loi et l'instrument juridique d'application doivent entrer en vigueur simultanément.

Les textes réglementaires sont régulièrement élaborés par les personnes qui ont rédigé les projets de loi. Des règles législatives spécifiques sont applicables depuis 1997 à l'action réglementaire du gouvernement.

Ces règles font suite à l'adoption de la nouvelle loi sur le règlement de procédure du Parlement, qui reprend les méthodes validées de rédaction des projets de lois au niveau exécutif. Les règles législatives unifieront les exigences formelles et juridiques des projets de textes d'application relevant du droit dérivé, et unifieront également les modalités d'examen et d'adoption.

Seuls les textes réglementaires du gouvernement doivent être approuvés en Conseil des Ministres par le gouvernement. L'article 119, point b, de la Constitution dispose que le Conseil des Ministres "se prononce collectivement sur les réglementations gouvernementales".

Comme on l'a vu précédemment, les actes de législation dérivée ne sont opposables qu'après publication.

Procédures postérieures à l'action parlementaire

Les textes de législation dérivée ne doivent pas tous nécessairement être transmis au Parlement ou portés à sa connaissance. Les projets de textes de législation dérivée peuvent dans certains cas être soumis au Parlement, les commissions parlementaires intervenant alors dans les conditions indiquées ci-dessus.

Le Parlement n'a aucun pouvoir d'initiative en matière de législation dérivée. La législation prévoit des règles de contrôle et d'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Dans le système politique et juridique de la République slovaque, la législation dérivée est considérée comme relevant du pouvoir exécutif. Le Parlement ne s'occupe pas particulièrement de la législation dérivée, le contrôle du pouvoir réglementaire étant essentiellement de nature judiciaire. Les règles législatives pour l'élaboration des lois peuvent être citées comme exemple de texte de législation dérivée adopté par le Parlement, mais elles n'ont pas un caractère normatif.

L'une des principales missions de la Cour constitutionnelle est le contrôle judiciaire du pouvoir réglementaire (point évoqué très brièvement ci-dessus). Ces compétences sont énoncées dans les articles 125 et 130 à 132 de la Constitution et dans la loi N° 38/1993 sur la structure de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, sa procédure et le statut de ses juges.

La législation dérivée n'est pas utilisée pour les questions se rapportant aux grandes orientations des politiques gouvernementales, ni pour les questions ayant une incidence sensible sur les droits, les devoirs ou les intérêts du public.

6. Vérifications spécifiques des projets

6.1. *Respect de la Constitution*

Assurer la conformité de la loi à la Constitution et au droit positif est un élément organique du processus législatif. Cela signifie que les rédacteurs des projets de loi doivent dès le début (au moment où ils élaborent leurs idées de base) prendre en compte la nécessité de la conformité de la future loi à la Constitution, aux autres lois constitutionnelles et au droit positif dans son ensemble.

Plusieurs "filtres" permettent de vérifier la conformité de la loi à la Constitution et au droit positif. Chaque ministère et chaque organe central de l'État dispose non seulement de départements "professionnels" (unités organisationnelles) mais aussi d'un département spécial chargé des questions législatives. Pour un bref aperçu du rôle du département législatif, voir la section 4. Ce sont ces départements qui garantissent généralement la constitutionnalité et le respect, dans des projets de lois, des autres normes.

Le ministère de la Justice occupe, dans le processus de rédaction des projets de loi, la même position que les autres ministères. Mais, tout comme les ministères de l'Intérieur, des Finances, et du Travail, des Affaires sociales et de la Famille, ce ministère assure l'activité de l'une des commissions professionnelles du Conseil législatif du Cabinet. Cette commission évalue les projets de textes de législation dérivée dans les domaines du droit civil et du droit commercial. Selon la loi N° 347/1990 sur l'organisation des ministères et autres organes centraux de l'État, le ministère de la Justice est l'organe central de l'État pour ce qui concerne le système judiciaire et le système pénitentiaire. Il exerce également la supervision de l'État sur les notaires et représente la République slovaque devant la Commission européenne des droits de l'homme et devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Comme on l'a mentionné plus haut, un projet de loi ne peut être soumis que par le gouvernement dans son ensemble, ou par des membres et des commissions du Parlement. C'est pourquoi le gouvernement a créé le Conseil législatif qui est chargé, à titre consultatif, d'examiner en détail chaque projet de loi et de réglementation gouvernementale avant qu'ils lui soient soumis. Le Conseil législatif a créé plusieurs commissions spécialisées, comme la Commission de droit administratif, qui étudie en détail les projets de réglementation gouvernementale et les projets d'ordonnance ministérielle.

Les membres du Conseil législatif sont nommés et révoqués par le gouvernement, sur proposition du Vice-Premier Ministre. Ce sont des rédacteurs chevronnés des ministères, des écoles de droit, des représentants des entreprises, des syndicats, des institutions financières, ainsi que de la Cour Suprême et du Bureau du Procureur public. Ils ont tous une formation juridique et l'expérience d'une profession juridique. La composition du Conseil législatif est relativement stable.

Le Conseil législatif jouit d'une grande crédibilité. Ses avis sur les projets d'actes sont généralement retenus par le Cabinet. Le Conseil se réunit avant chaque réunion du gouvernement. Il se prononce sur la nature du dispositif législatif, sa conformité à la Constitution et aux autres lois, et le cas échéant aux traités internationaux et à la législation européenne. Il évalue également le projet de texte sur le plan de la forme et du droit.

Au sein du Bureau du gouvernement, le Département de la législation gouvernementale prépare des avis non seulement pour les discussions au Conseil législatif du gouvernement, mais aussi pour les négociations au sein du gouvernement.

6.2. *Respect du système juridique existant*

Des opérations similaires ont lieu lors de l'examen du projet de loi par le Parlement. Les spécialistes du Département législatif de la Chancellerie du Parlement préparent des avis sur le projet en vue d'une deuxième lecture. Ces spécialistes prennent en compte, dans leurs points de vue, les aspects examinés dans cette partie du rapport — respect de la Constitution, du système juridique existant, etc.

La loi relative aux règles de procédure dispose que le projet de loi est toujours confié, avant la deuxième lecture, à la commission du Parlement sur la Constitution et la législation. Cette commission examine tous les projets de lois sur la base de la loi relatives aux règles de procédure, essentiellement pour ce qui concerne leur compatibilité avec la Constitution, les lois constitutionnelles, les traités internationaux liant la République slovaque, les lois de la République slovaque et la législation européenne.

La commission du Parlement sur la Constitution et la législation, par rapport aux autres commissions parlementaires, occupe une position non officielle de "*primus inter pares*". En effet, chaque projet de loi parvenu au stade de la deuxième lecture doit être examiné par cette commission (article 74, paragraphe 1, de la loi relative aux règles de procédure) ; il convient d'indiquer ici que la commission sur la Constitution et la législation joue un rôle particulier en ce qui concerne l'interprétation des règles de procédure. Le Parlement peut adopter une résolution aux termes de laquelle "en cas de doute sur la procédure prévue par cette loi, la Présidence devra prendre une décision après avoir pris connaissance de l'avis de la commission sur la Constitution et la législation" (article 146).

Il est naturel, étant donné qu'un nouveau système juridique est en cours d'élaboration dans les pays en transition et que les lois doivent être adoptées dans des délais restreints, et aussi parce qu'on constate une certaine polarisation de la société et des élites politiques, que la Cour constitutionnelle ait été saisie de plusieurs requêtes en annulation. Le Parlement a adopté 365 lois entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 1996 ; 23 lois ou parties de lois, ont été ou sont soumises à la Cour constitutionnelle.

Contrairement à ce qui se passait auparavant, les règles de procédure du Parlement crée des conditions propices à des débats plus calmes sur les projets de lois. La loi relative aux règles de procédure du Parlement régleme également la "procédure législative urgente". Dans des circonstances extraordinaires, où il y aurait un risque pour les libertés et les droits fondamentaux de l'homme, la sécurité nationale ou la prospérité économique, le Parlement peut, à la demande du gouvernement, décider d'examiner un projet de loi selon une procédure législative urgente. Dans ce cas, plusieurs des restrictions imposées par les règles de procédure ne sont pas applicables (article 89).

6.3. *Respect du droit et de la jurisprudence de l'Union européenne et 6.4. Respect des obligations internationales*

Il convient d'indiquer d'emblée, en ce qui concerne les problèmes liés au débat sur l'harmonisation de la législation slovaque et de la législation européenne, qu'un système à trois échelons qui permettra de rapprocher le système juridique slovaque de la législation européenne est en voie de création.

Les activités des ministères et des autres organes centraux de l'État peuvent être considérées comme représentant le premier échelon d'harmonisation des législations. Divers ministères et autres organes centraux de l'État ont créé, outre les départements législatifs mentionnés plus haut, des départements ou unités organisationnelles d'intégration européenne qui coopèrent, dans le service concerné, à l'harmonisation des législations. Ces unités sont les mieux à même de juger de l'orientation, du domaine et du temps nécessaire pour harmoniser les dispositions du droit national avec le droit de l'UE et le cas

échéant, avec les conventions du Conseil de l'Europe. Les ministères et autres organes centraux de l'État préparent les projets de lois et les projets de réglementations gouvernementales dans leur domaine de compétence et les soumettent, dans une première phase, à un processus intersectoriel de suggestions, puis au Conseil législatif du gouvernement, et enfin à la négociation au sein du gouvernement. Le promoteur du projet doit inclure, dans un rapport de présentation accompagnant la proposition, un bref commentaire sur la portée de la disposition juridique proposée pour l'harmonisation avec une directive de l'UE ou une convention du Conseil de l'Europe. La clause d'harmonisation est signée par le ministre ou le chef de l'organe central de l'État correspondant.

Les activités de l'Institut d'harmonisation du droit, organe de coordination, de méthodologie et de documentation hautement spécialisé, représentent une partie du deuxième échelon de l'harmonisation des droits. L'Institut est chargé de formuler des commentaires sur la clause d'harmonisation de tous les textes juridiques soumis au Conseil législatif du gouvernement. Ses autres missions sont les suivantes : contrôle méthodologique des activités des divers services et coordination de ces activités, tout en coopérant avec le département de l'intégration européenne au sein du Bureau du gouvernement ; préparation et mise en oeuvre des programmes Phare et d'autres programmes d'assistance étrangère lorsqu'ils concernent l'harmonisation du droit et sont de caractère plutôt universel ; communication avec les institutions étrangères et leurs organes.

Le gouvernement a également créé un Conseil du gouvernement pour l'intégration de la République slovaque dans l'Union européenne. Cet organe examine les documents clés dans le domaine de l'harmonisation du droit avant qu'ils ne soient transmis au Conseil des Ministres.

A l'échelon exécutif, le processus d'harmonisation s'achève par l'approbation de la proposition d'instrument juridique au terme de la négociation au sein du gouvernement. En cas d'approbation du projet d'un acte, des principes, et enfin de la résolution gouvernementale, la clause d'harmonisation est signée par le Premier Ministre. Le processus juridique d'élaboration des actes s'achève par un débat et l'approbation du projet par le Parlement, ce qui constitue le troisième échelon, au sens où l'entend le document "Principales tâches du Parlement en matière d'harmonisation du système juridique de la République slovaque avec le droit de l'Union européenne", en s'assurant qu'il s'inscrit dans le cadre établi par la Chancellerie du Parlement de la République slovaque. Ce document a été approuvé le 11 septembre 1996 par la résolution n° 403 du Parlement.

Dans le cadre du processus d'examen d'un projet de loi, les spécialistes des questions législatives qui travaillent au sein de la Division d'harmonisation des législations de la Chancellerie du Parlement vérifient l'exactitude des données contenues dans la clause d'harmonisation avec la législation européenne. La soumission de cette clause est prescrite par l'article 68, paragraphe 3, de la relative aux règles de procédure. Les données requises et leur forme sont déterminées par les règles législatives pour l'élaboration des lois. Le rédacteur du projet doit déterminer si les problèmes soulevés par le projet de loi ont trouvé une solution dans le cadre de la législation européenne, et indiquer avec précision le texte juridique européen. Le rédacteur doit aussi déterminer si le projet de loi appartient au groupe de domaines, cités dans l'article 70 de l'Accord européen, pour lesquels l'harmonisation des législations est considérée comme hautement prioritaire, auquel cas il doit indiquer le domaine, ou s'il fait partie des priorités recommandées dans le Livre blanc "Préparation des états associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union". La troisième possibilité est que, selon le rédacteur, le projet ne relève ni du groupe de domaines d'harmonisation prioritaires cités à l'article 70 de l'Accord européen, ni des priorités recommandées dans le Livre blanc. Le rédacteur doit indiquer le niveau de compatibilité (totale, partielle ou nulle) du projet avec la législation européenne ; dans les deux derniers cas, il doit préciser la date à laquelle l'harmonisation du projet avec le droit européen pourrait être réalisée.

Comme on l'a déjà mentionné, chaque projet de loi est examiné par la commission du Parlement sur la Constitution et la législation, qui en évalue également la conformité avec la législation européenne. Cette commission a créé une commission pour l'harmonisation du droit de la République slovaque avec le droit de l'Union européenne spécialement chargée, comme son nom l'indique, de cette question.

Il convient de noter ici que le Conseil du gouvernement pour l'intégration de la République slovaque dans l'Union européenne est un conseil consultatif, dont les membres sont des secrétaires d'État (dans la terminologie slovaque, "vice-ministres") des ministères et les présidents adjoints d'autres organes centraux de l'État. Le Conseil du gouvernement pour l'intégration européenne est présidé par un Vice-Premier Ministre. Cet organisme a un statut équivalent à celui du Conseil législatif.

La commission pour l'harmonisation du droit de la République slovaque avec le droit de l'Union européenne a été créée par la commission du Parlement sur la Constitution et la législation (article 61 de la loi sur le règlement de procédure du Parlement). Elle est composée uniquement de membres du Parlement. Le Parlement a aussi créé la commission du Parlement pour l'intégration européenne.

L'Institut d'harmonisation du droit est un organisme financé par le budget de l'État (établissement public), relevant budgétairement du Bureau du gouvernement. Son directeur est désigné et révoqué par le Président du Bureau du gouvernement. La Division d'harmonisation des législations de la Chancellerie du Parlement fait partie du Département législatif de la Chancellerie du Parlement. Le personnel de ces institutions de l'État appartient à la fonction publique. Ses conditions d'emploi sont régies par le Code du travail.

6.5. *Respect des formalités juridiques*

Les règles législatives pour l'élaboration des lois établissent des exigences relativement précises quant aux formalités juridiques. Ces règles s'imposent au rédacteur des projets de lois : lorsque les projets ne respectent pas les exigences énoncées dans les règles législatives, la situation est la même que celle décrite au point 5.A.20 du questionnaire.

6.6. *Respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information*

La même attention est portée au respect des exigences administratives et des impératifs des technologies de l'information. Le document justificatif (article 68, paragraphe 3, de la loi relative aux règles de procédure) doit exposer la nécessité des nouvelles dispositions, ainsi que "la manière dont les nouvelles dispositions seront appliquées", "l'incidence économique et financière sur le budget de l'État" et les besoins en ressources humaines découlant des nouvelles dispositions.

6.7. *Respect des normes environnementales*

La loi N° 127/1994 relative aux études d'impact sur l'environnement énonce l'obligation d'évaluer les différents projets d'instruments juridiques du point de vue de leur incidence possible sur l'environnement. Dans le même temps, cette loi constitue le fondement de la nécessaire conformité de projets de loi aux normes environnementales. Il y a là un bon exemple de "coopération" entre la Slovaquie et les pays étrangers. La loi repose sur la directive du Conseil du 27 juin 1985 (85/337/CEE) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La Convention des Nations Unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (E/ECE/1250 : Espoo,

Finlande, 25 février 1991) a également été prise en compte. Quelques autres lois étrangères ont été utilisées pour la préparation de cette loi (Pays-Bas, 1986 ; Norvège, 1990 ; Allemagne, 1990), et le projet a été également discuté avec des spécialistes autrichiens.

6.8. *Respect des normes de qualité textuelle*

Les règles législatives pour l'élaboration des lois exigent que la loi soit compréhensible, claire, succincte, précise sur le plan terminologique et uniforme. Il convient de veiller, au cours du processus de rédaction, à la correction linguistique, au caractère proportionné du style et à la clarté de l'ensemble (article 2, paragraphes 2 et 3, des règles législatives). L'expérience confirme que, de manière générale, le "langage juridique" est clair, encore que cette clarté dépende essentiellement du sujet.

6.9. *Coûts*

On a déjà indiqué que les projets de lois doivent inclure, dans le document justificatif, une analyse économique et financière, et préciser en particulier l'incidence du projet sur le budget de l'État. Cette question est régie à la fois par les règles de procédure du Parlement et par l'article 51 de la loi n° 303/1995 sur les règles budgétaires. Le rédacteur du projet de loi doit indiquer dans le document justificatif le résultat des discussions avec le ministère des Finances ayant trait à l'incidence du projet sur les budgets de l'État et des communes. Cette exigence est aussi valable, naturellement, lorsque c'est un membre du Parlement ou une commission parlementaire qui rédige le projet. Lorsque c'est le gouvernement qui dépose le projet de loi, cette exigence est presque toujours respectée puisque le ministre des Finances fait partie du gouvernement, et que celui-ci adopte collectivement le projet. Si les informations relatives au résultat des discussions avec le ministère des Finances concernant l'incidence du projet sur les budgets de l'État et des communes ne sont pas soumises, le projet ne pourra pas être proposé en première lecture au Parlement.

Dans ce cas comme dans d'autres, si le projet ne respecte pas les exigences énoncées dans la loi relative aux règles de procédure du Parlement ou dans les règles législatives pour l'élaboration des lois, le Président du Parlement recommandera à son auteur d'en corriger les défauts. Dans le cas où l'auteur ne serait pas d'accord avec cette recommandation, le Président du Parlement présentera une recommandation, avec l'avis de l'auteur, à la séance suivante du Parlement, qui prendra une décision sans débat. En fait, cette "lecture zéro" a été déjà mentionnée plus haut, au point 5 (examen parlementaire).

6.10. *Efficacité* et 6.11. *Caractère pratique*

Le processus d'élaboration des lois en général, et dans les pays en transition en particulier, est une "histoire sans fin". Il n'existe pas de procédures formelles permettant de déterminer si un projet législatif donné atteindra ses objectifs. On peut même se demander si cela serait possible dans les sociétés dont le développement s'effectue dans des conditions "trépidantes", ce qui explique que les actes juridiques soient souvent l'objet de modifications fixant des objectifs irréalisables, puisqu'il est impossible d'évaluer à la perfection tous les facteurs qui influent sur la mise en application des instruments juridiques.

6.12. Évaluation de la mise en application et 6.13. Contrôle de la consultation

Comme on l'a brièvement noté, le document justificatif doit décrire la manière dont le nouvel instrument juridique sera appliqué, son incidence économique et financière sur le budget de l'État et les besoins en ressources humaines.

Il existe d'assez nombreuses procédures "interministérielles" de modification des projets de lois. Le promoteur d'un projet doit inclure dans le rapport introductif les résultats de la procédure de modification. Cette procédure se caractérise par un effort d'uniformisation des avis sur le projet. On s'emploie également à résoudre les contradictions internes du projet avant qu'il ne parvienne au niveau du gouvernement.

Comme on l'a mentionné plus haut, la procédure de modification fait intervenir un nombre relativement élevé de personnes. C'est pourquoi le public est assez bien informé des dispositions législatives en cours d'élaboration. On a fait la même observation à propos des activités consultatives auprès des membres du Parlement.

7. Instruments d'évaluation a priori

Aucun instrument formel n'est utilisé pour l'évaluation a priori des grandes orientations des textes législatifs. Des expériences de théorie juridique ont utilisé des modèles informatiques, des simulations, etc., dans le processus d'élaboration des lois, mais leurs résultats n'ont eu aucune influence sur ce processus.

L'évaluation a priori est certainement une composante organique du processus d'élaboration des lois. C'est ainsi que le gouvernement a examiné plusieurs documents de ce type avant de prendre une décision finale sur le projet de loi concernant la division territoriale et administrative de la République slovaque (loi n° 221/1996), qui faisait suite au projet de critères de division territoriale et administrative de 1995. De même, c'est en coopération avec d'autres ministères et organes centraux de l'État que le ministère de l'Intérieur a préparé l'Analyse de l'administration publique en 1995 (analyse complexe de l'impact en termes de personnel et de l'impact spatial et financier de la nouvelle division territoriale sur les administrations publiques locales et autres autorités de l'État), document d'environ 300 pages, et d'autres documents analytiques, avant la décision finale du gouvernement sur l'organisation de l'administration publique locale (loi n° 222/1996).

8. Utilisation des technologies informatiques

La loi n° 350/1996 sur le règlement de procédure du Parlement prévoit que "un projet de loi sera présenté sous une forme électronique" (article 67, paragraphe 2). L'article 9, paragraphe 2, des règles législatives pour l'élaboration des lois (n° 19/1997) précise la "forme électronique" : "format d'échange de fichiers ASCII avec un code texte PC-Latin II". On peut s'attendre à ce que des formes plus élaborées de langage ordinateur soient utilisées dans un avenir proche.

Les ordinateurs personnels ne servent pas uniquement pour le traitement de texte. Outre les systèmes électroniques du Journal officiel (voir section 9 ci-dessous), du Recueil des décisions judiciaires, du Reporter financier, du Bulletin (officiel) commercial, etc., différentes bases de données législatives électroniques sont utilisées assez fréquemment.

L'utilisation de la technologie informatique est un préalable indispensable à l'harmonisation des législations et aux comparaisons juridiques. C'est pourquoi les législateurs disposent, à la bibliothèque du Parlement, des systèmes suivants :

- bases de données sur CD-ROM : JUSTIS CELEX, JUSTIS Références européennes, JUSTIS Journal officiel, Registre fédéral, Répertoire juridique West, Code américain annoté, Instruments réglementaires, etc. ;
- systèmes hypertexte : MEDIAL, FILIT, etc. ;
- bases de données accessibles par le réseau local informatisé, pour les lois adoptées par le Parlement, les procès-verbaux des débats, etc.

Une utilisation accrue de la technologie informatique dans le processus d'élaboration des lois tend à contribuer à une amélioration du système juridique. La prochaine étape du développement de la technologie informatique consistera à doter tous les rédacteurs d'ordinateurs personnels et de logiciels appropriés offrant en même temps toutes les informations nécessaires. Un système automatisé unifié d'information juridique est en cours de création et devrait être accessible à tous les rédacteurs de projets de lois, à tous les stades du processus d'élaboration des lois.

9. Publication des textes législatifs et réglementaires

Pour ce qui concerne le point 5.A.37 du questionnaire, la validité et l'entrée en vigueur des lois et règlements sont subordonnées à leur publication au Journal officiel. La loi n° 1/1993 sur le Journal officiel stipule que le ministère de la Justice est responsable de la publication du Journal officiel. Comme on l'a déjà indiqué, les lois et règlements sont publiés au moins 15 jours après la remise du texte autorisé de la loi ou du règlement.

Seuls les textes authentifiés par les signatures exigées pour les différents types d'actes définis par la Constitution ou d'autres lois peuvent être acceptés pour publication au Journal officiel. Pour ce qui concerne les lois, elles sont signées (voir ci-dessus, 5A) par le Président du Parlement, le Président de la République et le Premier Ministre.

Le Bureau de rédaction du Journal officiel publie un recueil annuel comportant :

- une Partie A, consistant en un recueil chronologique des lois et règlements, traités internationaux et autres instruments juridiques et non juridiques publiés au cours de l'année ;
- une Partie B, consistant en un recueil thématique des lois et règlements, traités internationaux et autres instruments juridiques et non juridiques publiés au cours de l'année (par exemple : professions juridiques, fiscalité, autorités de district et régionales, relations du travail, éducation, environnement).

Le ministère de la Justice doit veiller à ce que toute personne intéressée puisse recevoir le Journal officiel pour un prix fixe. Les municipalités doivent mettre le Journal officiel à la disposition de toutes les personnes intéressées auprès de chaque administration locale. C'est pourquoi chaque municipalité reçoit gratuitement un exemplaire du Journal officiel.

C'est une entreprise privée qui imprime et diffuse le Journal officiel. D'autres entreprises privées diffusent des versions électroniques du Journal officiel. Naturellement, le texte officiel authentique est celui qui paraît dans le Journal officiel imprimé, et non dans la version électronique.

Les textes des lois, règlements et autres actes tels que les textes non officiels sont également publiés dans les quotidiens et les magazines, selon leur spécialisation.

Il existe plusieurs systèmes de bases de données électroniques de législation (JURIX ou ASPI, par exemple), et plusieurs systèmes de recueils de législation en fonction des différentes branches du droit (droit commercial, droit du travail), mais il faut rappeler que le Journal officiel est la seule "source" officielle. Il publie, sur la base d'une décision du Président du Parlement, le texte intégral des actes ("republication"), lorsqu'il y est habilité par la loi.

Les projets de textes législatifs et réglementaires sont généralement accessibles, parce qu'il existe, dans le cadre du processus d'élaboration de ces textes, une procédure d'examen relativement développée, à laquelle participent un certain nombre d'autorités de l'État, d'organes syndicaux et d'organisations de défense d'intérêts (Association des municipalités et des villes de Slovaquie). Les projets de lois les plus importants sont également publiés par les quotidiens. Les projets de lois soumis au Parlement sont remis gratuitement aux journalistes.

RÉDACTION DES LOIS ET GESTION RÉGLEMENTAIRE — SLOVÉNIE

1. Introduction

La rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires s'effectue à l'échelon de l'État ou des collectivités locales ; aucun niveau intermédiaire (région) n'a encore été établi. L'indépendance a entraîné deux changements majeurs :

- la répartition des compétences législatives entre les républiques et la fédération est devenue caduque ; c'est l'État qui assume toutes les compétences législatives ;
- 147 collectivités locales ont été créées, et la question principale qui se pose est celle de la répartition des compétences entre elles et l'État.

Les réglementations précisant les procédures et les normes de rédaction sont pour l'essentiel contenues dans les lois qui régissent l'organisation de l'État et les compétences des institutions de l'État ; toutefois, les pratiques de rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires utilisées avant la transition demeurent en vigueur. Elles découlaient d'une longue expérience du personnel de rédaction participant aux procédures de rédaction, et leur application a été systématiquement contrôlée par des mécanismes et des institutions créés à cet effet.

La création d'un État indépendant et de ses institutions s'est traduite par des changements de structure et de procédure au Parlement, ainsi que par de nouvelles structures et procédures gouvernementales, et notamment une réorganisation des départements ministériels. Ce sont là les principaux changements intervenus depuis l'indépendance, également pris en compte dans les procédures de rédaction.

Il y a eu, dans ce domaine, quelques tentatives dispersées et non coordonnées de codification des règles, afin d'en faciliter l'accès et de rendre les procédures plus transparentes.

Les normes fondamentales (à savoir la définition de ce qui peut et de ce qui ne peut pas être réglementé par la loi, et des limites de la réglementation), ainsi que les exigences fondamentales sur le plan des procédures, sont établies par la Constitution en vigueur depuis le 23 décembre 1991 (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 33/91).

D'autres normes ont été fixées par les lois régissant l'organisation de l'État et l'exercice des pouvoirs de l'État, telles que la loi sur le Conseil d'État, la loi sur l'administration, la loi sur l'organisation et les attributions des ministères, la loi sur les collectivités locales, (voir les références en annexe 1).

Des normes supplémentaires, essentiellement d'ordre procédural, sont fixées par les règlements des diverses institutions (Parlement, Conseil d'État, gouvernement, certains ministères, collectivités locales, etc. - Voir annexe 2).

Les règles fondamentales relatives à la rédaction des projets de textes législatifs et réglementaires sont fixées par les textes réglementaires du gouvernement et du Parlement ; il n'existe pas d'autres instruments

réglementaires spécifiques. Il existe naturellement un certain nombre d'instructions, émanant principalement des Secrétaires généraux des différents organismes et contenant quelques présentations normalisées.

Certaines questions techniques font l'objet de réglementations édictées par le gouvernement et par le ministère de l'Intérieur, notamment pour ce qui concerne le traitement et la préparation de la documentation et des documents.

Les rédacteurs sont tenus de respecter les exigences procédurales et de connaître la question de fond ; en tout état de cause, les règles procédurales prévoient toujours une certaine coopération et une vérification de la qualité rédactionnelle.

En dehors des normes fixées par les règlements, il existe diverses normes professionnelles (conventions). Ces règles ont récemment (avril 1997) fait l'objet d'une sélection et d'une compilation, dans la perspective d'une codification.

Le gouvernement et le Parlement ont créé des organes spécifiquement chargés de vérifier le respect des normes ; il s'agit, pour le gouvernement, du Service chargé des questions législatives, à la tête duquel était placé, jusqu'en février 1997, un ministre sans portefeuille, remplacé depuis par un directeur ; pour ce qui concerne le Parlement, il s'agit du Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques. En outre, les services des Secrétaires généraux veillent également au respect des exigences procédurales.

2. Instruments réglementaires

Il existe plusieurs catégories d'instruments réglementaires, qu'on peut classer en fonction de divers critères. Fondamentalement, on peut distinguer les textes de législation primaire et les textes de législation dérivée. Les instruments relevant du droit primaire sont :

- la Constitution ;
- les actes du Parlement : lois, budget de l'État et autres actes budgétaires, programmes nationaux dans les domaines des activités sociales et des infrastructures économiques lorsque cela est prévu par la loi, déclarations, résolutions, recommandations, décrets, décisions, et interprétations authentiques et obligatoires des lois ;
- traités internationaux.

Les instruments relevant du droit dérivé sont décrits ci-après.

- Les actes du gouvernement :

Les règlements (*uredba*) : instruments juridiques par lesquels le gouvernement apporte des précisions et clarifie les relations réglementées par la loi ou par d'autres actes du Parlement, conformément aux objectifs et aux critères juridiquement établis.

Les règlements peuvent également être utilisés dans les cas où, lorsqu'il y est autorisé par la loi, le gouvernement peut aussi réglementer la manière dont les citoyens exercent leurs droits et leurs obligations.

Les décrets (odlok) sont utilisés pour régler des questions individuelles ou pour adopter des mesures individuelles d'importance générale, ou pour adopter d'autres décisions à propos desquelles la loi ou le règlement stipulent qu'elles seront réglementées par décret.

Les règlements intérieurs (poslovník) réglementent les relations internes au gouvernement et les procédures de travail.

Les résolutions (sklep) ont en principe le même objectif que les règlements intérieurs, mais elles sont en pratique utilisées pour régler des questions individuelles. Les résolutions peuvent aussi être utilisées dans les cas où le gouvernement n'a ni à prendre une décision, ni à adopter un autre acte.

Les décisions (odloèba) sont utilisées en matière administrative dans les domaines de compétence du gouvernement, et dans le cas de décisions sur d'autres questions spécifiques, en matière de nomination et de révocation.

(Article 26 de la loi sur le gouvernement)

Les actes des ministres :

Les réglementations (*pravilniki*), les décrets (*odredbe*) et les instructions (*navodila*) sont utilisés pour la mise en application des lois et des autres réglementations et actes du Parlement et du gouvernement.

Les réglementations sont utilisées pour développer les dispositions d'une loi, d'une réglementation ou d'un acte, en vue de sa mise en application.

Les décrets sont utilisés pour les mesures d'importance générale.

Les instructions servent à la mise en application de dispositions d'une loi, d'une réglementation ou d'un acte, et prescrivent les modalités de leur concrétisation.

Les décisions et les conclusions peuvent être prises par les ministres et les chefs de département, au sein des ministères, lorsqu'il s'agit de décisions sur des questions administratives.

(Articles 99 et 100 de la loi sur l'organisation et les attributions des ministères)

La meilleure approche des relations entre les différents types d'instruments réglementaires passe sans doute par une analyse des dispositions pertinentes de la Constitution et de la loi sur la Cour constitutionnelle.

La Constitution stipule (partie 7, constitutionnalité et légalité, article 153 sur la conformité des actes juridiques) que les lois, actes de législation dérivée et autres réglementations doivent être conformes à ses dispositions. Les lois doivent en outre être conformes aux principes généralement applicables du droit international et aux accords internationaux applicables ratifiés par le Parlement, les actes de législation dérivée et les autres réglementations devant aussi être conformes aux accords internationaux ratifiés.

Les actes réglementaires doivent être conformes à la Constitution et aux lois.

Les actes individuels et les activités individuelles des organes de l'État, des collectivités locales et des détenteurs de l'autorité publique doivent se fonder sur des lois ou d'autres actes juridiques.

La loi sur la Cour constitutionnelle dispose, en son article 21, que la Cour constitutionnelle se prononcera, entre autres, sur la conformité des lois avec la Constitution, sur la conformité des lois et d'autres réglementations avec les traités internationaux ratifiés et les principes généraux du droit international, sur la conformité des réglementations des collectivités locales avec la Constitution et les lois, et sur la conformité des actes généraux adoptés pour l'exercice de l'autorité publique avec la Constitution, les lois et règlements.

En se prononçant sur ces questions, la Cour constitutionnelle se prononcera également sur la constitutionnalité et la légalité des procédures par lesquelles ces actes ont été adoptés.

La Cour constitutionnelle peut aussi être invitée (sur proposition du Président de la République, du gouvernement ou d'un tiers des membres du Parlement) à donner, au cours de la procédure de ratification des traités internationaux, son avis sur leur conformité avec la Constitution.

L'article 8 de la Constitution prévoit que les lois et les actes juridiques doivent respecter les principes généralement applicables du droit international et les traités internationaux liant la Slovénie. Les traités internationaux ratifiés et publiés sont directement applicables.

Le gouvernement ne dispose pas d'une habilitation générale ou intrinsèque en matière réglementaire.

Seul le Parlement peut adopter des textes législatifs relevant du droit primaire, tandis que le gouvernement peut adopter des textes de droit dérivé ; la question de savoir où placer, dans la hiérarchie des actes normatifs, les actes des collectivités locales reste ouverte.

S'agissant des textes de législation dérivée, le rôle du gouvernement consiste à diriger, orienter et coordonner la mise en oeuvre de la politique nationale déterminée par le Parlement, et à garantir la mise en application des lois, des autres réglementations et des actes généraux du Parlement, par l'adoption ou la proposition des mesures politiques, juridiques, économiques, financières, organisationnelles ou autres nécessaires à l'exécution des missions relevant de la compétence de l'État dans les divers domaines.

A cet effet, le gouvernement propose au Parlement l'adoption de lois, d'autres réglementations et d'actes généraux et la formulation de politiques concernant divers domaines de la vie sociale.

(Articles 3 et 4 de la loi sur le gouvernement)

3. Personnel de rédaction

Les ministères disposent de leurs propres unités, ou de leur propre personnel de rédaction, et leurs conseillers juridiques exercent des activités de rédaction dans le cadre de leurs fonctions. La situation varie toutefois d'un ministère à l'autre. Il existe bien un service central de rédaction, à savoir le Service gouvernemental chargé des questions législatives, mais il ne procède lui-même à la rédaction d'un projet que sur décision spéciale du gouvernement, et uniquement s'il n'y a pas d'autres ministères compétents dans le domaine considéré.

Il n'existe pas de fonction spécifique de rédacteur de projets de lois, encore que ce type d'expérience soit requis dans certaines descriptions de poste.

La qualification type pour le personnel de rédaction des projets de lois comprendrait une formation universitaire (mais pas nécessairement un diplôme de droit), le reste de la formation s'effectuant sur le tas

ou dans le cadre de séminaires ou d'autres activités en cours d'emploi. On ne dispose malheureusement pas de données statistiques sur ce point ; on peut schématiquement estimer à 30-50 le nombre de personnes exécutant régulièrement des activités de rédaction de projets de lois.

Des consultants, tant nationaux qu'internationaux, ainsi que du personnel sous contrat, participent aussi à la rédaction des projets de lois. C'est au ministre compétent qu'il appartient de décider de l'utilisation de personnel externe. Il est fait appel à des consultants externes essentiellement si le projet exige des connaissances ou des compétences spécifiques qui n'existent pas, ou pas encore, au sein du ministère, ou si des contraintes de temps ou de personnel rendent nécessaire ce recours à des experts externes. Les coûts sont à la charge du budget du ministère, c'est-à-dire, en dernière analyse, du budget de l'État (compte tenu du principe d'unité du budget).

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de formation spécifique à la rédaction des projets de lois, mais il y a eu quelques tentatives visant à mettre en place un système de formation, du moins sous la forme de séminaires ou d'ateliers spécialisés.

Il arrive couramment que plusieurs rédacteurs contribuent à l'élaboration d'un texte législatif. Il est également un principe établi selon lequel les personnes participant à la rédaction d'un projet de texte de législation primaire participeront, avec d'autres spécialistes, à l'élaboration des textes de législation dérivée. La composition des groupes de travail dépend du sujet, mais leurs membres sont essentiellement des personnes ayant une formation économique (ou d'autres spécialistes) et des juristes. Un tiers environ du personnel a une formation juridique, mais ce pourcentage varie selon le sujet.

La surveillance des normes de qualité s'opère à l'intérieur et à l'extérieur du ministère. A l'intérieur, la surveillance s'effectue par la vérification et la discussion du projet ; à l'extérieur, elle est assurée par des comités (travaux préparatoires aux réunions du gouvernement) et par un service spécialisé. Les rédacteurs des projets de lois sont également invités à expliquer et à clarifier leurs projets devant les commissions, parlementaires ou autres.

En principe, les rédacteurs du gouvernement sont au service de ce dernier, tandis que les rédacteurs du Parlement prêtent leur concours au Parlement.

Néanmoins, la loi sur le gouvernement et le règlement du gouvernement stipulent que le gouvernement doit collaborer aux activités du Parlement et de ses organes de travail pour l'adoption des projets de lois et d'autres réglementations proposés par le gouvernement lui-même ; il a aussi le droit d'exprimer son avis sur une proposition de loi ou une autre réglementation dont il n'aurait pas lui-même pris l'initiative.

Il existe naturellement des différences entre la rédaction des textes de droit primaire et celle des textes de droit dérivé. Alors que la rédaction des premiers doit répondre à diverses exigences, essentiellement sur le fond, la rédaction des seconds est souvent considérée comme une question de faisabilité, dans laquelle il faut se préoccuper des détails techniques, et où les aspects pratiques passent avant les questions de principe. Par conséquent, le personnel ayant des connaissances spécifiques en matière d'organisation, de gestion, technique ou autre sera normalement appelé à participer à la préparation des textes de droit dérivé.

4. Procédure de rédaction

Programme de travail et calendrier

Le gouvernement adopte un programme officiel concernant les projets de lois qui devront être examinés au cours des prochaines sessions du Parlement. Un programme annuel de travail est établi, comportant à la fois des éléments législatifs et des éléments de fond, puis développé sous forme de programmes trimestriels. Ces programmes sont approuvés une fois par an (ils doivent être prêts avant la fin du mois de décembre pour l'année suivante). Les modifications du programme annuel et des programmes trimestriels doivent être soumises au moins quinze jours avant la date fixée dans les programmes annuels et trimestriels pour l'achèvement de la tâche prévue.

S'agissant du niveau auquel est prise l'initiative d'un nouveau projet de loi, on peut distinguer deux situations courantes :

- dans l'une, c'est un ministère qui, en fonction de son programme de travail et de ses orientations, prend l'initiative d'un nouveau projet de loi et le soumet à l'approbation du gouvernement ;
- dans l'autre, c'est le gouvernement qui, en fonction principalement de la politique qu'il a définie et du besoin reconnu de réglementation de certaines questions ou de certains domaines, décide d'agir et confie à un ministre la tâche de préparer un projet de loi.

Les objectifs ne sont habituellement approuvés et confirmés qu'après la soumission au gouvernement d'un projet de loi déjà rédigé, bien qu'il arrive fréquemment, notamment lorsque c'est le gouvernement qui confie à un ministère la tâche de rédaction d'un projet de loi, que les directives et les orientations à suivre soient établies à l'avance.

Le gouvernement détermine de manière collégiale ses priorités en matière de nouveaux projets de lois par le biais de ses programmes législatifs ; les projets de lois sont ensuite soumis aux comités de travail permanents et aux comités ad hoc du gouvernement, et enfin au gouvernement lui-même.

Les comités de travail permanents du gouvernement et les services du Secrétariat général comparent les objectifs fixés et le texte final du projet. Les incohérences et les écarts par rapport aux objectifs doivent être commentés et justifiés. Le gouvernement procède à la comparaison et l'évaluation finales.

Les calendriers de préparation des projets de lois sont indiqués dans les programmes de travail du gouvernement ; ils sont gérés par les différents ministères, et les progrès sont suivis par les services du Secrétariat général. Le rapport d'activité du gouvernement, établi chaque année, analyse également l'état d'avancement du programme de travail.

Une fois achevé, chaque projet de loi doit être approuvé par le ministère compétent. La préparation des projets de lois doit suivre les prescriptions du règlement du Parlement, aux termes duquel un projet doit comprendre le titre de la loi, une introduction, le texte de la loi et une explication.

L'introduction doit présenter une évaluation de la situation actuelle, les raisons justifiant l'adoption du projet de loi, ses objectifs et ses principes, une estimation des ressources budgétaires qui seront nécessaires à son application et les autres conséquences de cette application.

Le texte du projet contient le dispositif juridique qui est de nouveau commenté brièvement dans le document explicatif.

(Article 175 du règlement du Parlement)

Le règlement du gouvernement stipule que tout les textes qui lui sont soumis ou qui sont soumis à ses comités doivent être accompagnés d'une documentation comportant toutes les données et informations pertinentes pour que la décision puisse être prise en connaissance de cause. Tout texte de plus de 20 pages doit être accompagné d'un résumé.

Le gouvernement informe les ministères et les services gouvernementaux, ainsi que le Parlement, de ses programmes de travail annuels et trimestriels.

Les textes sont soumis au Parlement par l'intermédiaire du Secrétaire général ; ils sont accompagnés d'une proposition relative à leur examen. Le Parlement est également informé des noms des représentants du gouvernement qui participeront à ses travaux et à ceux de ses commissions.

Le Président du Parlement, sur la base du programme de travail et après consultation de son Bureau, inscrit les différentes questions à l'ordre du jour des sessions parlementaires et désigne les commissions principales qui seront chargées d'examiner les diverses questions.

(Article 107 du règlement du Parlement)

Les organes de travail formulent leurs propres programmes de manière coordonnée et conformément au programme de travail du Parlement.

C'est au gouvernement qu'il appartient de soumettre le projet de loi au Parlement. Au cas par cas, et en fonction de l'ordre du jour de la session parlementaire, il désigne les personnes (ministres, secrétaires d'État ou hauts fonctionnaires) qui le représenteront et fourniront des avis d'expert et d'autres informations. Les rédacteurs des projets de lois apportent leur concours aux représentants du gouvernement au Parlement, bien qu'ils n'aient pas le droit de représenter le gouvernement.

Rédaction des projets de lois

L'élaboration des politiques et la rédaction des projets de lois sont en principe des activités distinctes, mais elles sont souvent menées simultanément. La rédaction des projets de lois exige une spécialisation et des compétences techniques, tandis que l'élaboration des politiques, réservée aux ministres et aux hauts fonctionnaires, aboutit à la définition des mesures à prendre ; la rédaction ne commence généralement qu'après la définition des politiques, mais un texte législatif existant peut aussi servir de base à la discussion et à la préparation d'un projet de loi.

Les exigences définies par les décideurs sont communiquées aux rédacteurs dans le cadre de groupes de travail et par des contacts directs et indirects, qui peuvent être établis de manière formelle ou officieuse.

En principe, le rédacteur d'un projet de loi est entièrement responsable des questions juridiques liées aux solutions retenues dans le projet, à savoir la conformité du projet avec la Constitution ainsi que le respect des normes sur les plans de la procédure et du style. Ayant reçu les indications nécessaires quant aux objectifs à poursuivre, le rédacteur d'un projet de loi procédera normalement, en tout premier lieu, à une analyse de la législation existante (étude et recherche portant sur le cadre juridique existant, depuis les exigences découlant de la Constitution et celles énoncées par les lois, jusqu'à la pratique établie par les tribunaux et l'administration), pour concevoir ensuite le premier projet contenant les principales solutions, décrire ses incidences générales, obtenir l'approbation des décideurs, puis transposer les objectifs fixés en

dispositions juridiques, avant de soumettre enfin le projet à l'examen approfondi des décideurs et d'autres rédacteurs de projets de lois ainsi que d'autres spécialistes.

Il arrive très fréquemment que les agents de plusieurs ministères participent à l'élaboration des politiques, puisque tous les projets importants ont une incidence sensible sur les domaines de compétence de divers ministères. Il existe par conséquent diverses formes de coopération entre ministères. On peut considérer que ces consultations représentent une procédure standard menée à l'initiative du ministère essentiellement ou largement responsable du projet, qui demande aux autres ministères intéressés d'exprimer leur avis sur un projet déjà rédigé ou de désigner des représentants au sein d'un groupe de travail qui sera chargé de cette rédaction.

Des conseillers externes interviennent plus souvent au cours des phases de rédaction des projets de lois (notamment les phases initiales) qu'au moment de l'élaboration des politiques. La décision de faire appel à des conseillers externes dépend largement de l'appréciation du ministère compétent, cette appréciation étant elle-même influencée par divers facteurs, tant financiers que politiques.

En principe, le ministère qui se charge de la rédaction du projet de loi doit entreprendre les consultations nécessaires avec les intérêts publics concernés, pour s'assurer que le Parlement et ses membres le trouveront acceptable et pour éliminer toute contradiction possible et clarifier les éventuelles questions en suspens.

C'est en premier lieu à leurs collègues, au sein du ministère et d'autres ministères, ou au sein du service chargé des questions législatives, que les rédacteurs demanderont de formuler des commentaires sur les projets de lois, notamment du point de vue de la légalité des solutions proposées dans le projet. Le règlement du gouvernement ne définit un cadre temporel que pour les relations interministérielles et pour les relations entre le ministère et le Service chargé des questions législatives. Autrement, le calendrier est défini par les programmes de travail, mais il a un caractère contraignant pour les ministères, qui doivent assurer la préparation du projet en temps opportun et de manière adéquate, et doivent de ce fait choisir la forme appropriée et décider comment s'assurer de la coopération en temps utile des autres ministères.

Il est normal que les rédacteurs d'un projet de loi au sein d'un ministère en soient responsables jusqu'à son adoption par le Parlement. Par conséquent, le rédacteur d'un projet sera aussi, normalement, responsable de la correction des épreuves, mais avec une distinction importante : dès qu'un projet de loi est soumis au Parlement, on considère qu'il relève de la responsabilité du Parlement. Les rédacteurs des projets de lois sont néanmoins tenus informés de l'évolution de la procédure et des modifications apportées aux projets ; ils sont normalement chargés de l'interprétation des projets après leur adoption.

Le travail du gouvernement est public. La publicité est régulièrement assurée par le biais de conférences de presse et de communications officielles. Dans certains cas, selon la loi, il peut être décidé que des données ou des documents, ou certaines décisions, constituent des secrets officiels, et que le public ne peut pas y avoir accès ou qu'ils ne seront rendus publics qu'après un certain laps de temps.

Examen parlementaire

Un projet de loi peut être étudié par les membres du Parlement au moins 30 jours avant le premier examen parlementaire, conformément à l'article 177 du règlement du Parlement (le Président du Parlement transmet le projet de loi aux membres du Parlement au plus tard 30 jours avant la date de la séance au cours de laquelle le Parlement l'examinera).

L'article 175 du règlement du Parlement stipule qu'un projet doit comprendre le titre de la loi, une introduction, le texte de la loi et un document explicatif.

L'introduction doit présenter une évaluation de la situation actuelle, les raisons justifiant l'adoption du projet de loi, ses objectifs et ses principes, une estimation des ressources budgétaires qui seront nécessaires à son application et les autres conséquences de cette application.

Le texte du projet contient le dispositif juridique, qui est de nouveau commenté brièvement dans le document explicatif.

En cas de projet de loi modificative, le projet de loi doit inclure le texte des dispositions de la loi qu'il est proposé de modifier.

Le texte intégral des projets de lois est publié dans le Journal du Parlement (*Poroèvalec*), que tout un chacun peut se procurer.

La procédure parlementaire d'examen des projets de lois comporte trois lectures.

Chaque projet de loi est examiné par au moins une commission parlementaire (commission principale), mais d'autres commissions peuvent manifester leur intérêt et indiquer qu'elles souhaitent participer à l'examen d'un projet de loi (organe de travail intéressé).

L'article 178 du règlement du Parlement stipule que le Président du Parlement désigne la commission principale qui participera à l'examen du projet de loi et préparera un rapport au Parlement sur ce projet.

Lorsqu'un projet de loi contient des dispositions qui exigeront la mobilisation de crédits provenant du budget de l'État, le Président du Parlement le transmet pour examen à l'organe de travail compétent pour les questions financières, qui fait connaître son avis sur les amendements ayant des incidences financières sur le budget de l'État. Cet organe de travail peut présenter directement au Parlement son rapport sur les incidences financières d'un projet de loi ou d'un amendement.

Lorsqu'un projet de loi réglemente également les droits des minorités ethniques, la commission pour les minorités ethniques peut faire directement rapport au Parlement sur les dispositions qui la concernent.

Un amendement peut être proposé, par au moins dix membres du Parlement, un groupe parlementaire ou la commission principale, jusqu'à la fin du débat sur un article donné ou jusqu'à la fin de l'examen d'un chapitre donné du projet de loi.

L'article 190 du règlement du Parlement prévoit qu'au cours de la deuxième lecture d'un projet de loi les députés, la commission principale (y compris dans son rapport sur le projet), un organe de travail intéressé et l'auteur du projet peuvent soumettre des amendements.

Les amendements à un projet de loi doivent être soumis aux membres du Parlement 15 jours avant la date fixée pour la séance au cours de laquelle sera examiné le projet de loi lui-même.

Les amendements doivent être soumis par écrit et commentés. L'auteur d'un amendement peut aussi en expliquer oralement, en séance, le contenu et les objectifs.

Un représentant de l'auteur du projet de loi ou du gouvernement peut proposer des amendements jusqu'à la fin du débat sur un article donné, ou jusqu'à la fin de l'examen d'un chapitre donné du projet de loi, et

uniquement pour les articles à propos desquels des amendements ont été proposés dans les délais prescrits. Des amendements peuvent aussi être proposés à des articles dont la modification sera rendue nécessaire du fait de l'interdépendance des diverses dispositions, compte tenu des amendements soumis pour d'autres articles du projet de loi.

Avant le vote au Parlement, la commission principale présente son avis sur une proposition d'amendement, à la demande de la majorité de ses membres ou à la demande du Parlement. Le Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques peut lui aussi présenter son avis sur un amendement.

Si un amendement proposé exige qu'un autre article ou une disposition particulière du projet de loi soient modifiés, complétés ou supprimés, ces amendements connexes feront l'objet d'un débat et d'une décision immédiatement après l'adoption de l'amendement.

Si aucun amendement au projet de loi n'a été adopté en deuxième lecture, ou si les seuls amendements proposés sont, de l'avis du Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques, d'ordre purement rédactionnel, le Parlement peut décider de passer à la troisième lecture au cours de la même séance. Dans ce cas, des amendements pourront être proposés jusqu'à la fin du débat sur un article susceptible d'être amendé.

Si des amendements au projet de loi ont été adoptés en deuxième lecture, la troisième lecture peut intervenir après un délai d'au moins sept jours à partir du jour où les membres du Parlement auront reçu le texte du projet incorporant les amendements adoptés.

Pour la troisième lecture du projet de loi, le Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques prépare le texte intégral du projet de loi, avec les amendements adoptés et une explication des modifications de la formulation des articles qui avaient été soumis à la deuxième lecture.

Le Parlement peut confier cette tâche à l'auteur du projet de loi.

(Articles 191 à 195 du règlement du Parlement)

Les responsables du ministère chargé de la rédaction du projet de loi (et en particulier les rédacteurs eux-mêmes) suivent la progression du projet au Parlement.

Cette progression est normalement suivie par les hauts responsables des ministères, et notamment les rédacteurs, essentiellement pour deux raisons : se tenir informés des changements apportés au projet, et se donner la possibilité d'intervenir le cas échéant, parce que c'est à eux qu'il appartiendra de mettre en application la loi. La connaissance du cheminement d'un texte de loi est en effet nécessaire à sa mise en application et son interprétation correctes.

Un ministère peut rédiger lui-même les amendements nécessaires, mais ils doivent être soumis au gouvernement pour approbation. En principe, les ministères ne peuvent pas communiquer directement avec le Parlement.

Si l'adoption d'un amendement est proposée, le Secrétaire général en transmet le texte au ministère, avec une date limite pour la préparation d'un avis sur l'amendement qui sera soumis au gouvernement.

(Article 72 du règlement du Parlement)

Afin d'effectuer les travaux d'experts, les activités administratives ou autres et les tâches techniques nécessaires à son bon fonctionnement, le Parlement dispose d'un certain nombre de services (le Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques, par exemple, a été créé pour la formulation juridique des projets de lois et autres réglementations, et pour donner des avis sur leur conformité avec la Constitution et avec le système juridique).

L'organisation et le travail des services du Parlement sont réglementés par un décret du Parlement.

Le Parlement examine le projet par disposition (débat article par article) au cours de la deuxième lecture. Lorsque le débat sur une disposition donnée est achevé, elle est soumise au vote des députés. A la fin du débat, les membres du Parlement votent sur le titre du projet de loi.

La deuxième lecture d'un projet de loi peut aussi prendre, sur proposition de la commission principale, d'un groupe parlementaire, ou d'au moins dix membres du Parlement, la forme d'un débat général sur le projet.

Le Parlement peut en outre décider, au cours de la deuxième lecture d'un projet de loi, de modifier l'ordre du débat et du vote sur les différents articles, de regrouper le vote sur plusieurs articles, de conduire le débat et le vote chapitre par chapitre, de débattre et de voter séparément sur différentes parties des articles, ou de voter simultanément sur plusieurs chapitres ou sur l'ensemble du projet de loi.

Une telle résolution ne peut pas être adoptée si un tiers au moins des membres du Parlement s'y opposent ; il ne peut pas, non plus, être décidé de débattre et de voter sur l'ensemble du projet de loi si des amendements ont été soumis dans les délais prescrits.

Le Parlement peut aussi (par l'intermédiaire de ses organes de travail) prendre l'avis de responsables, d'experts ou de membres du public lors de l'examen d'un projet de loi.

Il n'existe pas, à proprement parler, de procédure par laquelle le Parlement ou ses groupes politiques pourraient examiner et formuler des observations sur la forme, la structure ou la rédaction d'un projet de loi avant qu'il soit officiellement soumis au Parlement. Néanmoins, dans l'exécution de ses tâches de direction et de supervision, un organe de travail du Parlement est chargé d'évaluer la situation dans un domaine donné, d'examiner la légitimité des intérêts qu'y attachent divers groupes de citoyens, de s'assurer de l'adéquation de la législation et en particulier des dispositions législatives dans le domaine concerné par rapport à ce qui se fait dans le reste du monde, d'examiner l'efficacité de la mise en application des lois déjà adoptées, de proposer des orientations et d'en surveiller la mise en oeuvre dans son domaine de travail.

(Article 140 du règlement du Parlement)

Un organe de travail peut aussi demander (au gouvernement, à d'autres organes de l'État, aux institutions publiques et aux fonds publics) les informations et les documents importants pour la formulation des politiques et des lois, ou pour la détermination de l'efficacité de leur mise en application. Il doit préciser, dans une demande de ce type, les délais dans lesquels la réponse et les informations ou des documents demandés devront lui parvenir.

(Article 141 du règlement du Parlement)

Il existe quelques autres possibilités. Un organe de travail peut proposer que des experts ou des spécialistes mènent une enquête ou une autre forme de recherche ou de travail d'expert.

Pour obtenir les informations dont il a besoin, un organe de travail peut aussi organiser des auditions publiques auxquelles il peut inviter des membres du gouvernement, des représentants de divers intérêts, des experts ou d'autres personnes, dont il considère qu'ils pourraient lui fournir des renseignements utiles. Une telle audition est obligatoirement organisée si un quart des membres de l'organe de travail le demandent. Elle est annoncée dans les médias, afin que les personnes intéressées puissent y participer.

Au cours de la préparation d'une audition publique, un organe de travail doit informer à l'avance les personnes invitées des questions qui feront l'objet de la présentation publique. L'organe de travail peut aussi leur demander de préparer un avis sous forme écrite. L'ordre du jour d'une audition publique est déterminé à une réunion de l'organe de travail.

Une commission principale peut inviter à ses réunions des experts externes et des représentants du public concerné lorsque des projets de lois spécifiques et des questions de portée très générale y sont débattues.

Les experts et les représentants du public concerné peuvent exposer leur avis et leur point de vue, mais ils ne participent pas à la prise de décision.

(Article 157 du règlement du Parlement)

L'article 88 de la Constitution (initiatives en matière législative) stipule qu'un projet de texte législatif peut être soumis au Parlement par le gouvernement, par des membres du Parlement ou par un groupe d'au moins cinq mille électeurs.

On retrouve une disposition à peu près identique dans l'article 174 du règlement du Parlement, qui donne également au Conseil d'État la possibilité de proposer l'adoption d'une loi.

C'est à leurs promoteurs que revient la responsabilité de la rédaction de ces projets de lois.

En dehors de la possibilité générale dont dispose le gouvernement de s'exprimer sur n'importe quel projet de loi présenté au Parlement, le règlement du Parlement comporte également une disposition visant à éviter les doubles emplois et la concurrence entre les projets de lois. Ainsi, le Président du Parlement s'abstiendra d'attribuer un projet de loi à une commission si la procédure législative concernant un autre projet à teneur identique ou similaire n'est pas encore achevée.

Dans son article 91, paragraphe 2 (promulgation des lois), la Constitution stipule que le Conseil d'État peut demander au Parlement de procéder à un nouvel examen d'une loi dans les sept jours suivant son adoption et avant sa promulgation. Lors de ce nouvel examen, le même projet de loi sera considéré comme adopté si la majorité des membres du Parlement émet un vote favorable, sauf dans les cas où la Constitution exige, pour cette adoption, une majorité qualifiée. Un nouvel examen de ce type par le Parlement est définitif.

La loi est ensuite promulguée par le Président de la République, au plus tard cinq jours après son adoption. La promulgation est considérée comme une formalité.

Le règlement du Parlement prévoit que lorsque le Parlement doit procéder à un nouvel examen d'un projet de loi à la demande du Conseil d'État, et avant sa promulgation, le Président du Parlement transmet la demande du Conseil d'État à la commission principale, qui fait connaître son avis sur la teneur de la demande.

Le Parlement se prononce, par un vote, sur la demande de nouvel examen à sa réunion suivante. Un représentant du Conseil d'État peut, avant ce vote, commenter la demande. L'auteur du projet de loi et le gouvernement, s'il n'en est pas lui-même l'auteur, peuvent exposer leur avis avant le vote. Enfin, un rapporteur désigné par la commission principale présente, avant le vote, l'avis de l'organe de travail .

(Articles 205 à 207 du règlement du Parlement)

Législation spéciale

Il existe des dispositions et des procédures spéciales pour l'adoption du budget de l'État, mais aucune disposition particulière pour la législation fiscale. Les procédures diffèrent en ce que chaque projet de loi est attribué à une commission principale, tandis que toutes les commissions participent à la préparation du budget.

Le gouvernement doit soumettre le projet de budget de l'État, pour l'exercice suivant, au plus tard le 1er octobre. L'exposé budgétaire est un acte gouvernemental, qui est également l'une des composantes du débat budgétaire, dans lequel le gouvernement énonce les objectifs fondamentaux de sa politique économique, sociale et budgétaire et les tâches à accomplir, ainsi que le cadre général du financement public pour l'exercice suivant. L'exposé budgétaire présente également les objectifs d'ensemble des finances publiques pour l'exercice suivant, qui déterminent la composition du budget de l'État.

Le projet de budget de l'État est transmis aux présidents de tous les organes de travail et à tous les membres du Parlement (ce qui n'est pas le cas pour les projets de loi "ordinaires", qui sont assignés à une commission principale), accompagné de l'exposé budgétaire et de la notification de la convocation de la session au cours de laquelle le Parlement procédera au débat général sur le projet de budget de l'État.

Lorsque le projet de budget de l'État est soumis au Parlement, le Premier Ministre et le Ministre des Finances présentent l'exposé budgétaire et le projet de budget. Cette présentation n'est pas suivie d'un débat.

Les présidents des organes de travail peuvent convoquer, dans les 25 jours suivant la soumission du projet de budget de l'État, des réunions au cours desquelles des représentants du gouvernement expliqueront ce projet de budget. Le débat général sur le projet de budget intervient ensuite au Parlement, sept jours au plus tard après l'expiration du délai de 25 jours.

Au terme du débat général, le Parlement décide s'il poursuit ou non la procédure d'adoption du budget de l'État ; dans le second cas, il fixe le délai dans lequel le gouvernement devra préparer un nouveau projet de budget.

Les amendements peuvent être soumis dans les 15 jours suivant la fin du débat général. Tous les auteurs d'amendements doivent prendre en considération la règle relative à l'équilibre des recettes et des dépenses budgétaires. Les organes de travail disposent de dix jours supplémentaires pour arrêter leur avis sur les amendements proposés et transmettre à la commission principale un rapport contenant leur avis, leur point de vue, leur avis sur les amendements et leurs propres propositions d'amendements.

Le gouvernement doit prendre position sur tous les amendements proposés et préparer, sur la base de cette position, des dernières analyses des tendances économiques et de la mise en oeuvre du budget de l'État pour l'exercice précédent, une proposition de budget complétée qu'il devra envoyer au Président du Parlement 15 jours au plus tard avant la réunion du Parlement.

Entre-temps, la commission principale doit formuler son avis sur la proposition complétée de budget de l'État, sur les rapports des organes de travail, sur l'avis du Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques et sur les propositions d'amendements. Sur la base de ces rapports, et de ses propres avis, propositions et amendements, la commission principale élabore un rapport de synthèse sur le budget de l'État, qu'elle doit transmettre au Président du Parlement 10 jours avant la réunion du Parlement.

Le débat peut alors reprendre. Mais, avant que s'ouvre le débat au cours duquel le Parlement délibérera sur les différentes parties du budget de l'État, un représentant du gouvernement pourra donner des explications complémentaires sur le projet de budget. C'est ensuite que le rapporteur de la commission principale présentera le rapport de sa commission.

Pour ce qui concerne le vote sur les amendements, le Parlement se prononce sur les amendements au projet de budget de l'État à la fin du débat sur la partie du budget à laquelle se rapportent ces amendements. Il vote d'abord sur les amendements soumis par le gouvernement, puis sur les autres amendements. Lorsque le vote sur chaque partie du budget est achevé, le président vérifie l'équilibre entre les recettes budgétaires et les dépenses et, en cas de doute, sollicite l'avis du gouvernement ou de la commission principale. Si le budget est équilibré, le Parlement procède à un vote global. Si le budget de l'État n'est pas adopté, le Parlement fixe un délai dans lequel le gouvernement devra soumettre un nouveau projet, qui sera examiné et soumis au vote suivant la procédure rapide d'adoption des projets de lois.

(Budget de l'État : articles 215 à 224 du règlement du Parlement)

Harmonisation des législations

En principe, il n'y a pas de différence de traitement, par le Parlement, entre la législation relative à l'harmonisation du droit national et du droit de l'Union européenne et tout autre texte législatif. En octobre 1996, un organe de travail spécial, la commission pour les affaires européennes, a été créée pour vérifier la conformité avec la législation européenne. Cette commission s'est vu confier les tâches suivantes :

- débattre de questions d'importance générale en rapport avec l'intégration européenne ;
- coordonner le fonctionnement des commissions principales en rapport avec l'intégration européenne, émettre à leur intention des avis et des recommandations, et appeler leur attention sur des questions spécifiques ;
- analyser les conséquences de la participation de la Slovénie à l'intégration européenne et préparer des évaluations globales ;
- organiser des présentations publiques d'avis sur des questions particulières concernant la participation à l'intégration européenne ;
- étudier le programme d'intégration de la République de Slovénie dans l'Union européenne, et en suivre la mise en oeuvre ;
- suivre le processus d'harmonisation de la législation slovène et du droit des Communautés européennes ;

- coopérer avec d'autres institutions, en Slovénie, dans l'Union européenne et dans d'autres pays, pour ce qui concerne la participation à l'intégration européenne ;
- prendre note des demandes de l'Union européenne et conserver les publications et constituer la documentation s'y rapportant ;
- organiser et coordonner l'assistance technique offerte à la Slovénie dans le domaine de la formation en vue de l'harmonisation avec l'Union européenne ;
- exécuter d'autres tâches en rapport avec les affaires européennes et ne relevant pas directement de la compétence des commissions principales.

Il existe une légère différence dans la préparation et le traitement, par le Parlement, de la législation visant à donner effet à d'autres obligations découlant de traités internationaux et de la législation générale. Les accords internationaux sont ratifiés par une loi, et c'est la procédure rapide qui est appliquée pour la lecture d'un projet de loi de ratification ou pour des amendements aux articles d'un projet de loi de ratification.

Si aucun amendement écrit au projet de loi n'a été proposé avant le début du débat, le Parlement peut décider de voter globalement l'ensemble du texte. Une telle procédure est impossible si au moins un tiers des membres du Parlement présents s'y opposent.

Les modifications de la législation en vigueur doivent être présentées de manière explicite. La législation est modifiée par l'adoption de dispositions apportant au texte des modifications ou des additions précises.

Une loi peut être modifiée à de multiples reprises, sans limite. Cela se produit fréquemment dans certains domaines (questions financières, privatisations) et beaucoup moins dans d'autres. Les raisons de ces modifications peuvent être très différentes ; dans la plupart des cas, c'est la situation qui a changé ; dans d'autres cas, les projets de lois n'avaient pas été correctement préparés.

Formalités

Les règles relatives à l'entrée en vigueur des textes de législation primaire sont établies par la Constitution (article 154 : validité des mesures législatives et leur publication), qui exige que les lois, règlements et autres actes juridiques soient publiés avant qu'ils puissent entrer en vigueur. Une loi, un règlement ou un autre acte juridique entre en vigueur 15 jours après sa publication, à moins qu'il n'en soit disposé autrement dans l'acte lui-même. Les mesures législatives doivent être publiées au Journal officiel de la République de Slovénie. L'entrée en vigueur ne peut pas être subordonnée à un acte du gouvernement, et il n'existe pas de cas dans lequel un texte de législation primaire ne soit pas entré en vigueur.

4.1. Législation dérivée

Attribution du pouvoir réglementaire

Les domaines ou les questions traités relevant de la législation primaire sont énoncés, de manière expresse ou implicite, par la Constitution ; les textes de législation primaire précisent dans quelles conditions ils pourront faire l'objet de dispositions réglementaires.

Les rédacteurs décident, lorsqu'ils préparent un projet de loi, des questions qui peuvent être réglementées par un texte de droit primaire et de celles dont la réglementation peut être laissée à des textes de droit dérivé, et dans quelles conditions.

Le législation dérivée devrait être utilisée pour des questions d'ordre technique liées à la mise en application de la législation primaire, et ne devrait donc pas être utilisée pour la réglementation des droits et des devoirs des individus. Ce principe ressort en général clairement des textes de législation primaire et la pratique à cet égard est tout à fait constante.

Le pouvoir réglementaire est normalement conféré par le droit primaire au gouvernement (ministères), aux collectivités locales (municipalités) et à d'autres organismes investis de pouvoirs de réglementation (tels que l'Agence des opérations de bourse, l'Agence pour la restructuration et la privatisation, la Banque de Slovaquie, le Fonds de développement).

Les limites et les conditions applicables à l'exercice, par les organismes gouvernementaux, de leur pouvoir réglementaire sont fixées par la Constitution et par la loi.

La pratique courante consiste à prévoir, dans le texte de droit primaire, les limites du pouvoir réglementaire. En particulier, le droit primaire énonce généralement les procédures à respecter dans la préparation des textes de droit dérivé. Naturellement, certaines procédures doivent de toute manière être respectées pour que les textes de droit dérivé soient valides. Elles sont les mêmes pour tous les textes de droit dérivé.

Des contrôles sont régulièrement effectués pour vérifier que la délégation de pouvoir réglementaire est bien conforme à la Constitution. Il n'y a là aucune différence par rapport à d'autres procédures. Pour ce qui concerne les questions de constitutionnalité, le Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques formule des avis, qui ont en quelque sorte valeur de jurisprudence "préventive".

Des contrôles sont également effectués pour s'assurer que les textes de droit primaire n'entrent pas en vigueur avant que les textes de droit dérivé nécessaires à leur mise en application n'aient été eux-mêmes rédigés et puissent être applicables, mais il ne s'agit pas là d'une règle. Il est au contraire très courant de prolonger la *vacatio legis* tout le temps nécessaire à l'élaboration des textes de droit dérivé.

L'élaboration de la législation dérivée

Une décision officielle d'élaborer une règle de droit dérivé doit tout d'abord être prise. Les étapes formelles varient selon le type de règle de droit dérivé, c'est-à-dire que l'organisme et ses procédures internes d'élaboration des règles de droit dérivé ne sont pas les mêmes (gouvernement et ministères).

Si c'est le gouvernement qui intervient en matière réglementaire, le ministère compétent prépare (dans les délais imposés par le programme de travail du gouvernement) un projet de texte, procède aux consultations nécessaires et soumet une proposition coordonnée au Secrétaire général ; celui-ci envoie ensuite ces projets aux organes de travail et les inscrit enfin à l'ordre du jour d'une réunion du gouvernement. Après leur adoption, les textes de droit dérivé sont signés par le Premier Ministre et transmis aux fins de publication.

Le ministre dirige et représente le ministère ; il définit les orientations relatives aux activités du ministère et de ses départements, supervise leur travail, édicte des réglementations et d'autres actes dans les domaines de compétence du ministère et de ses départements, et effectue d'autres tâches prescrites par la loi ou par d'autres réglementations.

(Article 24 de la loi sur le gouvernement)

Le premier projet est ensuite rédigé, les autres ministères et institutions sont consultés et, selon le sujet traité, le texte en question est signé par un ministre compétent (ou co-signé par un autre ministre compétent, ou approuvé par celui-ci) et transmis pour publication au Journal officiel.

Normalement, la loi elle-même prévoit que des textes de droit dérivé seront élaborés, mais l'entrée en vigueur d'un texte de droit primaire ne peut jamais être subordonnée à l'existence d'un texte de droit dérivé.

Les textes de droit dérivé sont normalement élaborés dans le cadre du même processus de rédaction que les textes de droit primaire auxquels ils se rattachent, en particulier dans certains domaines (législation douanière ou fiscalité, par exemple).

L'élaboration des politiques dépend de l'organisation des ministères et de la répartition verticale des compétences. Le ministre est à la tête d'un ministère et le représente ; il définit les orientations relatives aux activités du ministère et de ses départements, supervise leur travail, édicte des réglementations et d'autres actes dans les domaines de compétence du ministère et de ses départements, et effectue d'autres tâches prescrites par la loi ou par d'autres réglementations.

La responsabilité du travail concret réalisé dans les différents domaines au sein d'un ministère incombe aux secrétaires d'État, nommés et révoqués par le gouvernement sur proposition du ministre ; le secrétaire d'État est responsable devant le ministre. Les différents organes qui composent un ministère ont à leur tête des directeurs, également nommés et révoqués par le gouvernement sur proposition du ministre et responsables devant le ministre.

C'est normalement la même unité qui élabore les orientations relatives aux textes de droit primaire et qui rédige les textes de droit dérivé, mais sa composition dépend du sujet de la réglementation. La règle, non écrite, veut que les rédacteurs des projets de lois y participent (au plus tard) avant la soumission au ministre du projet de texte de droit dérivé.

Les textes de droit dérivé sont normalement rédigés aussi bien par des services techniques que par des services juridiques. La situation varie d'un ministère à l'autre, encore qu'il soit à peu près de règle que la ou les même(s) personne(s), au sein du même service, rédige(nt) les textes de droit primaire et les textes de droit dérivé.

En principe, le projet doit être discuté avec tous les ministères concernés. Cette exigence résulte du règlement du gouvernement.

Lorsqu'un projet doit être présenté au gouvernement, il est soumis à une procédure de consultation des ministères concernés. L'auteur du projet doit préciser les questions qui restent à résoudre et les solutions proposées. Cet aspect et d'autres questions spécifiques sont traités dans le règlement du gouvernement. La proposition est communiquée sous la forme d'un projet d'acte législatif. Les calendriers généraux sont déterminés par les programmes de travail, tandis que les calendriers spécifiques sont déterminés par le règlement du gouvernement (ainsi, les textes de droit primaire et de droit dérivé doivent être soumis au Service chargé des questions législatives cinq jours avant leur soumission au gouvernement ou au moins 15 jours avant leur soumission au gouvernement, si le texte concerné implique de nouvelles solutions systémiques).

Pour ce qui concerne les consultations publiques, le Secrétaire général peut décider de transmettre à d'autres organes et institutions une invitation à assister à la réunion du gouvernement, en y joignant les documents pertinents ; sur proposition de l'auteur des documents et avec l'approbation du Secrétaire général, les représentants d'autres organes et institutions et des collaborateurs externes, scientifiques ou professionnels, peuvent participer à la discussion sur des points précis de l'ordre du jour.

(Articles 32 et 35 du règlement du gouvernement)

Il n'est pas exigé que les textes de droit dérivé (ou de type particulier) soient publiés sous forme de projet avant leur approbation finale.

Le règlement du gouvernement énonce les exigences formelles que doivent respecter les rédacteurs des projets de lois lorsqu'ils élaborent des textes de droit dérivé.

Des vérifications sont effectuées aussi bien sur le plan interne, au sein d'un ministère, que sur le plan externe, auprès d'autres ministères, du Service chargé des questions législatives et d'autres services du gouvernement, ainsi que des comités permanents du gouvernement.

Il existe également des conventions, notamment pour ce qui concerne le style et la forme, que les rédacteurs doivent respecter lorsqu'ils élaborent des textes de droit dérivé. Ces conventions résultent de la pratique et des instructions (non officielles) données par le Service chargé des questions législatives lors de la correction des textes. Elles sont largement respectées, avec tout de même quelques exceptions.

En principe, les réglementations ministérielles ne doivent pas être approuvées par le gouvernement, encore que les ministres décident parfois de l'informer des principales questions de fond abordées dans leurs réglementations avant de les rendre effectivement applicables.

La documentation complémentaire doit être entièrement préparée par le promoteur du texte de droit dérivé. Elle doit contenir, outre le texte de droit dérivé à adopter ou la décision à prendre, plusieurs séries d'informations. L'approbation se fait par le biais d'un vote sur le projet.

Un projet prend effet une fois qu'il est signé et publié au Journal officiel.

Procédures ultérieures

C'est au Secrétaire général et au Service chargé des questions législatives que revient, après l'élaboration de la règle de droit dérivé, la responsabilité d'un contrôle final sur le plan de la validité et de la forme ; le second procède aux dernières vérifications du texte avant de le transmettre pour impression. Si des déficiences sont détectées sur le plan de la forme, l'instrument sera renvoyé à l'organe auteur pour qu'il y apporte les corrections nécessaires avant de le soumettre à nouveau.

Le Secrétaire général conserve tous les originaux des textes de droit dérivé émanant du gouvernement, tandis que les ministères conservent leurs propres originaux.

Il n'existe pas, en dehors de cela, de registre officiel. Tous les textes de droit dérivé sont publiés, et chacun peut donc compter sur cette publication. Les règles de droit dérivé doivent avoir pour fondement une règle de droit primaire et doivent faire référence à leur base juridique, c'est-à-dire à un article du texte de droit primaire.

Action parlementaire

Les textes de droit dérivé n'ont pas à être communiqués ou signalés au Parlement, mais le règlement du Parlement (article 270 — rapports du gouvernement au Parlement) stipule que tout député peut proposer au Parlement l'adoption d'une résolution demandant au gouvernement ou à un ministre en particulier de présenter au Parlement un rapport sur la mise en application des lois et d'autres réglementations qu'il a adoptées et d'autres mesures relevant de la compétence du gouvernement ou du ministre, et sur leurs effets.

Les articles 271 à 273 du règlement du Parlement régissent d'autres types de rapports. C'est ainsi que le gouvernement peut, de sa propre initiative, présenter au Parlement un rapport sur son activité et sur la situation dans un domaine donné. Le Parlement doit débattre d'un rapport gouvernemental au plus tard 30 jours après avoir reçu notification de la demande du gouvernement de lui présenter un rapport. Le rapport en question peut être écrit ou oral.

Si le gouvernement présente un rapport écrit, le Président du Parlement doit immédiatement en informer les membres du Parlement. Dans ce cas, le Premier Ministre est autorisé à commenter brièvement le rapport à la séance du Parlement.

Le Parlement peut adopter un avis sur le travail du gouvernement ou sur la situation dans un domaine donné, après le débat sur le rapport du gouvernement.

Les textes de droit dérivé ne peuvent être ni confirmés, ni désapprouvés par le Parlement, mais celui-ci peut, de sa propre initiative, les examiner ou en discuter, sans toutefois avoir le droit de les modifier. En règle générale, le Parlement s'intéresse davantage aux orientations résultant des règles de droit dérivé et à leurs incidences politiques plutôt qu'aux règles proprement dites.

Divers

L'exercice du pouvoir réglementaire est soumis au contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle. Les règles de droit dérivé peuvent aussi être déclarées nulles par un tribunal si elles outrepassent l'autorité législative ou le domaine de compétence de la règle de droit primaire qu'elles complètent. Les contestations relatives à l'utilisation du pouvoir réglementaire sont très fréquentes et sont très souvent couronnées de succès en termes de pourcentage des recours, mais assez peu par rapport au nombre des textes de droit dérivé.

L'élaboration des textes de droit dérivé est très souvent en retard par rapport aux délais que fixe le droit primaire, notamment dans les domaines réglementés par une loi résultant d'une initiative parlementaire.

Il existe un certain nombre de domaines, par exemple celui de la privatisation, dans lesquels l'utilisation des règles de droit dérivé est beaucoup plus fréquente ; cela dépend, en principe, de l'ampleur (ou de l'ambiguïté) des textes de droit primaire : plus le domaine d'application du droit primaire est large, plus le pouvoir réglementaire l'est aussi.

La législation dérivée n'est pas utilisée pour les questions faisant intervenir à un degré élevé les politiques gouvernementales ou les questions ayant une incidence substantielle sur les droits, les devoirs ou les intérêts du public en général ou d'éléments importants du secteur privé. Ces questions sont traitées avec une grande prudence, car les droits et les obligations ne peuvent, fondamentalement, être réglementés que par le droit primaire.

5. Vérifications spécifiques des projets

La conformité des orientations politiques et des options avec les dispositions de la Constitution, au cours des phases d'élaboration des politiques, est vérifiée par la détermination du cadre juridique pertinent, l'étude des choix possibles, la prise de décision politique, l'expérimentation, la rédaction du projet et la coordination des acteurs concernés. Placée au sommet de la hiérarchie des textes normatifs, la Constitution est le point de départ pour l'élaboration des textes législatifs. Il existe des dispositions permettant de vérifier que les amendements proposés par le Parlement sont conformes à la Constitution, et un organe spécialisé a été créé à cet effet au sein du Parlement. Son rôle est défini, de manière générale, par l'article 333 du règlement du Parlement, d'autres questions spécifiques étant réglementées en fonction des circonstances.

C'est ainsi qu'un certain nombre d'activités spécialisées, administratives ou autres, et de tâches techniques sont nécessaires pour permettre au Parlement d'accomplir son travail ; il dispose à cet effet de bureaux, dirigés par le Secrétaire général du Parlement. Il dispose également d'un Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques, dirigé par un secrétaire et chargé de la formulation juridique des projets de lois et autres réglementations et de la préparation d'avis sur leur conformité avec la Constitution et avec le système juridique.

L'article 181 du règlement du Parlement stipule qu'à chaque lecture d'un projet de loi et avant le vote sur ce projet, le Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques rend un avis sur sa conformité avec la Constitution et avec le système juridique, et formule des propositions en rapport avec son traitement juridique et technique. Ces propositions et avis sont examinés par la commission principale, qui se prononce sur les amendements. Cet avis figure dans le rapport sur le projet de loi soumis au Parlement. Ce rapport comporte en outre un rapport émanant du Secrétariat à la législation et aux affaires juridiques, si ce dernier a formulé un avis dans le cadre du débat sur l'amendement au sein de la commission principale.

Entre le 1er janvier 1993 et le 30 avril 1996, période pour laquelle on dispose de données statistiques officielles, la Cour constitutionnelle a statué, par décision ou résolution, sur plus de 255 affaires (lois). Ce chiffre ne signifie pas que 255 lois ont été examinées par la Cour constitutionnelle, puisque certaines lois ont été examinées plusieurs fois (parfois jusqu'à dix fois).

| Décision | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Déclarée conforme | 15 | 39 | 29 | 9 | 92 |
| Déclarée non conforme | 1 | 7 | 6 | 2 | 16 |
| Désistement | 2 | 10 | 7 | 3 | 22 |
| Annulation | 4 | 11 | 7 | 4 | 26 |
| Loi devenue caduque au cours de la procédure | 3 | 3 | 1 | 5 | 12 |
| Déclaration d'irrecevabilité | 5 | 7 | 1 | 2 | 15 |
| Non-adoption/rejet de la requête | 12 | 16 | 27 | 17 | 72 |
| Total | 42 | 93 | 78 | 42 | 255 |

Pour s'assurer, pendant la phase d'élaboration des politiques, que les orientations proposées et les lignes d'action possibles sont conformes au droit et au système juridique en vigueur, des vérifications sont effectuées aussi bien sur le plan interne (au sein d'un ministère) que sur le plan externe (auprès d'autres ministères, du Service chargé des questions législatives) par le biais de la procédure gouvernementale et enfin par le biais du processus parlementaire. La compatibilité de chaque projet de texte législatif (ou réglementaire) avec le droit, les structures et les procédures juridiques existantes est vérifiée par le biais d'un examen d'autres solutions législatives du même ordre, de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la pratique des institutions concernées.

Le Service chargé des questions législatives vérifie qu'un nouveau texte est bien nécessaire, car la question pourrait déjà être traitée par une loi existante ou être résolue sans recours à la loi (par la voie administrative, par exemple). Il existe des dispositions spéciales permettant, aussi bien au niveau du gouvernement qu'à celui du Parlement, de déterminer si un texte est ou non conforme au droit européen. L'article 20, paragraphe 3, du règlement du gouvernement stipule que l'auteur doit préciser dans quelle mesure un projet de loi ou une autre réglementation générale est conforme aux règlements et directives des Communautés européennes et à d'autres réglementations nationales adoptées sur la base de ces directives, ainsi qu'à d'autres actes juridiques des Communautés européennes. Il existe également des dispositions spéciales pour déterminer si le texte législatif ou réglementaire est conforme à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce type de vérification est effectué par le ministère de la Justice. Il existe enfin des dispositions spéciales pour vérifier si le texte est conforme à d'autres obligations découlant de traités déjà conclus ou susceptibles d'avoir, à l'avenir, une incidence sur la question traitée. Les ministères eux-mêmes exercent donc des activités en rapport avec la coopération internationale dans leur domaine de compétence, tel qu'il est défini par la loi sur l'organisation et les attributions des ministères. Chaque ministère à titre individuel et le ministère des Affaires étrangères en général doivent prendre en compte les obligations internationales existantes ou futures. Les traités internationaux faisant partie du système juridique, les procédures normales de vérification concernant le cadre juridique en vigueur visent également à s'assurer qu'ils sont respectés.

Les textes relevant du droit primaire et du droit dérivé doivent respecter certaines prescriptions quant à leur forme et à leur présentation (inclusion d'un titre, par exemple, et dispositions techniques concernant

l'objet, le fonctionnement et l'application, et numérotation du texte et de ses divisions internes), quant à la formule liminaire (par exemple, base juridique) et aux formules finales (par exemple, dispositions prévoyant l'application ou l'abrogation d'autres textes), ainsi qu'à la présentation et à la typographie. Lorsqu'il n'existe pas d'exigences particulières, ce sont les normes professionnelles qui seront appliquées.

Le style de rédaction, l'utilisation de la langue et la structure du texte sont considérés comme essentiels à l'intelligibilité d'un texte législatif. De même, les rédacteurs sont supposés suivre un style standard dans la rédaction de certains types de dispositions législatives (par exemple pour la définition des infractions pénales et des peines encourues, pour la rédaction de textes modificatifs ou d'abrogation et pour la formulation des renvois). Le respect de ces normes est vérifié par le Service chargé des questions législatives. Des contrôles systématiques sont également réalisés pour déterminer quel sera le niveau le plus approprié, dans l'organisation des pouvoirs publics, pour la mise en application d'un nouveau dispositif législatif. D'autres contrôles systématiques sont effectués pour déterminer si les structures organisationnelles et les procédures administratives nécessaires pour que les nouvelles propositions législatives soient pleinement applicables existent déjà et répondent aux besoins, ou si elles devront et pourront être mises en place au niveau requis pour une application efficace. Ces questions relèvent, de par leur nature, du domaine de compétence de chaque ministère en particulier et de celui du ministère de l'Intérieur au sens le plus général.

Des contrôles systématiques ont lieu pour déterminer les ressources, et en particulier les ressources humaines, qui existent déjà ou qu'il faudra dégager pour que les nouvelles dispositions législatives soient pleinement opérationnelles ; les projets de textes législatifs sont aussi contrôlés, de manière systématique, de façon à s'assurer s'ils contiennent toutes les dispositions juridiques nécessaires pour qu'ils soient pleinement opérationnels sur le plan administratif et que le système législatif soit donc entièrement appliqué. Au cours de ce processus de vérification, on cherche également à savoir si, et de quelle manière, la gestion informatisée pourrait être utilisée pour la mise en oeuvre. Les activités de préparation d'un réseau assisté par ordinateur et les mesures pratiques nécessaires interviennent avant que les textes soient adoptés.

On prête également attention à l'incidence, au niveau de la mise en application, de l'utilisation de systèmes informatiques, en termes de coûts ou de délais de mise en oeuvre en attendant que les systèmes et la technologie informatiques soient prêts et que la formation nécessaire soit dispensée.

Des vérifications sont effectuées pour déterminer si la mise en application des dispositions législatives proposées répondra aux normes nationales en vigueur en matière de protection de l'environnement. Au sein du gouvernement, ces questions relèvent du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, compétent dans les domaines suivants : protection du milieu et de la nature, cours d'eau et offices des eaux, phénomènes géologiques, sismiques, météorologiques et autres phénomènes géophysiques ou naturels, aménagement du territoire en rapport avec les mesures modifiant l'environnement, construction d'installations et questions juridiques liées à la propriété, sûreté nucléaire, logement, géodésie et systèmes d'information y relatifs, inspections dans tous ces domaines. Le Parlement a créé une commission permanente pour les questions d'environnement. Des vérifications du même ordre sont effectuées du point de vue du respect du droit européen et d'autres obligations internationales en matière d'environnement. Plusieurs études d'impact sur l'environnement ont déjà été réalisées à cet effet.

Il est difficile de répondre à la question de savoir si les textes législatifs et réglementaires sont généralement considérés comme étant faciles à comprendre et à utiliser, si la manière dont ils sont libellés est assez claire et s'ils sont généralement rédigés dans un langage utilisé par des personnes possédant un niveau d'éducation raisonnable plutôt que dans un langage empreint d'un juridisme excessif. Cela dépend

très largement du domaine réglementé, mais les dispositions législatives et réglementaires sont généralement considérées étant comme faciles à comprendre.

Les conventions rédactionnelles sont bien établies et anciennes. Elles n'ont guère changé depuis la transition et sont donc connues du personnel de rédaction. Le Service chargé des questions législatives, en collaboration avec les autres organes compétents, examine actuellement les moyens qui permettraient d'améliorer la qualité de la rédaction des projets de lois, en particulier sur le plan linguistique et stylistique, pour rendre les textes accessibles à un plus large public.

L'évaluation des coûts est une pratique standard pour tous les nouveaux textes. L'article 20 du règlement du gouvernement stipule que, lorsqu'il propose l'adoption d'une réglementation ou d'une autre mesure, le promoteur d'un projet doit préciser quels sont les moyens financiers nécessaires à la réalisation des solutions envisagées, les sources possibles de financement et la manière de les stabiliser, les mesures, organisationnelles ou autres de mise en application qui devront être prises, et les effets et conséquences des solutions proposées. Le ministère des Finances est l'autorité compétente en la matière.

Des évaluations du même ordre sont effectuées lorsque les propositions de textes législatifs émanent du Parlement, ou lorsqu'il s'agit d'amendements à des textes législatifs, proposés par le gouvernement ou par le Parlement, normalement à l'initiative du gouvernement ou à la suite d'une décision du Parlement invitant le gouvernement à préparer une telle évaluation.

Des procédures spéciales sont appliquées pour évaluer l'incidence des projet de loi sur le budget de l'État, en termes d'investissements et de coûts de fonctionnement, notamment les frais de personnel et de gestion. L'article 23 du règlement du gouvernement prévoit que si la proposition comporte un financement budgétaire, ou si elle concerne la réglementation de questions ayant une incidence financière sur les dépenses publiques, son auteur devra d'abord consulter le ministère des Finances et joindre son avis.

En principe, les mêmes procédures sont suivies pour évaluer l'incidence des nouvelles propositions législatives sur les budgets d'autres autorités gouvernementales. Des procédures similaires sont aussi appliquées pour évaluer l'incidence financière sur les organismes du secteur privé qui pourraient être affectés par les nouvelles dispositions, en termes d'augmentation des coûts administratifs ou des investissements, ainsi que pour évaluer l'incidence financière indirecte, en termes de stratégies d'investissement et d'éventuels allègements d'impôts, les principales analyses ayant trait à l'impact sur le budget de l'État (évaluation à sens unique). De manière générale, ces analyses sont très courantes au niveau macro-économique. Toutes les informations sur les projections de coûts sont transmises au Parlement, qui normalement les publie en totalité, afin qu'elles soient à la disposition du public.

Des mesures sont également prises pour déterminer, par une évaluation a posteriori, si les projections de coûts étaient réalistes, encore que cette démarche ne soit pas systématique. Il existe quelques autres types de contrôles visant à déterminer :

- si un dispositif législatif proposé atteindra ou non ses objectifs ;
- si le dispositif atteindra ses objectifs au moindre coût ou pourrait avoir des effets contre-productifs ou des conséquences inattendues ou indésirables ;
- si le dispositif répondra aux besoins de ceux qui devraient en tirer avantage et de l'administration qui devra le mettre en oeuvre.

Ces contrôles visent plus précisément à déterminer si le dispositif se traduira par une bureaucratie inutile ou excessive, ou des procédures administratives inutilement complexes. Mais le débat sur ces questions se

concentre surtout sur la manière de faire face aux nouvelles tâches avec le personnel existant, parce que toute nouvelle création d'emplois dans l'administration a été interdite.

La procédure de consultation est essentielle pour l'efficacité des dispositions législatives. L'ensemble du public est en mesure de faire des observations sur les propositions ou les projets de textes législatifs : le gouvernement l'informe directement (conférences de presse, médias), de même qu'il informe des groupes spécifiques d'experts (groupes représentatifs de divers intérêts sociaux).

Des groupes consultatifs, permanents ou temporaires, participent à l'élaboration des nouvelles lois.

6. Instruments d'évaluation *a priori*

Des instruments formels sont également utilisés dans l'évaluation *a priori* des grandes orientations des dispositions législatives (modèles informatiques, simulations, listes de contrôle) pour des objectifs particuliers, principalement des projets spécifiques et complexes (budget, privatisation, ou construction de routes, par exemple).

Il n'existe pas à l'heure actuelle de listes de contrôle spécifiques ; élément normal de toute action bien conçue, elles sont élaborées individuellement pour chaque projet. Des instruments formels d'évaluation *a priori* ont été mis au point et sont généralement utilisés par certains ministères (techniques). Ce n'est pas là un fait nouveau, mais cette action est essentiellement limitée à la législation économique. La modélisation, les algorithmes, les organigrammes ou les analyses par la méthode du chemin critique dépendent du ministère concerné et du sujet traité par le projet de disposition législative. Les réglementations en vigueur dans d'autres pays sont très souvent utilisées comme modèle par les décideurs et comme précédent législatif par les rédacteurs des projets de lois.

7. Utilisation des technologies informatiques

L'informatique est régulièrement utilisée dans le domaine de la rédaction des projets de lois, pour le traitement de texte et pour l'exploitation des bases de données existantes. En règle générale, les rédacteurs de projets de lois disposent d'un ordinateur exclusivement réservé à leur travail et l'utilisent très largement.

La rédaction directe des projets sur ordinateur dépend de l'attitude de chacun à l'égard de l'informatique, de la disponibilité de personnel administratif et d'autres facteurs (l'ancienneté, par exemple). Les rédacteurs doivent se contenter d'un ensemble standard de traitement de texte, aucune application spéciale n'ayant été élaborée en matière de rédaction de projets de lois. L'utilisation d'autres applications informatiques, en dehors du traitement de texte, dépend du domaine ; dans les domaines techniques, d'autres applications (graphiques, tableaux, etc.) sont très courantes. Les rédacteurs des projets de lois ont accès à une base de données de textes législatifs, également utilisée pour la recherche des lois relevant du domaine traité ou de précédents.

Le rédacteur d'un projet de loi transmet son texte sur disquette à l'imprimerie du gouvernement, ce qui permet l'impression sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle composition.

8. Publication des textes législatifs et réglementaires

Sources législatives et réglementaires

Les textes législatifs et réglementaires sont imprimés et publiés par une entreprise publique qui sera (après privatisation) détenue à hauteur d'environ 70 pour cent par l'État. Ils sont publiés au Journal officiel de la République de Slovénie, conformément à la loi sur le Journal officiel, publiée au Journal officiel (n° 57/96).

La publication de tous les textes législatifs ou réglementaires dans une même publication dépend de l'espace disponible et de la faisabilité technique. La forme de publication diffère seulement dans les intitulés (actes du Parlement, actes du gouvernement, ministères, Banque de Slovénie, collectivités locales, etc.).

Les textes de droit primaire et de droit dérivé sont republiés, dans des recueils annuels, par certaines entreprises commerciales. Normalement, tous les numéros du Journal officiel d'une année sont simplement reliés, en un ou plusieurs volumes.

Un registre central est chargé d'enregistrer et d'archiver une collection complète de tous les textes de droit primaire et/ou de droit dérivé, c'est-à-dire qu'il contient les textes authentiques. Il existe également plusieurs bases de données officielles, gérées par le Parlement, le gouvernement, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle.

Des recueils codifiés des textes de droit primaire et/ou de droit dérivé (contenant le droit en vigueur au jour de la publication) sont publiés par des entreprises commerciales. La publication intervient à des dates variables, mais ces recueils paraissent en général lorsque des modifications importantes sont apportées pour la matière traitée. Certains d'entre eux comportent des mises à jour périodiques (mensuelles, trimestrielles).

Il n'existe pas encore d'index officiel à jour des textes en vigueur et cet index doit être établi en 1997.

De manière générale, on peut utiliser les bases de données commerciales qui, si elles ne sont pas toujours exactes, demeurent tout à fait fiables. La seule façon fiable de retrouver la législation applicable consiste à retracer l'évolution historique d'un texte donné.

Chaque ministère a facilement accès à tous les textes susceptibles de le concerner, et chacun conserve une collection complète de la législation en vigueur. Les rédacteurs des projets de lois ont en règle générale accès à un ensemble complet de textes législatifs et réglementaires. Plusieurs entreprises commerciales (Gospodarski vestnik, Ius Software, Bonex, et quelques autres) réalisent également des recueils complets de la législation en vigueur. Le public y a accès, et ils sont généralement bien tenus à jour.

Le public et les juristes du secteur privé peuvent acquérir une collection complète et authentique de la législation en vigueur, ou des exemplaires de textes spécifiques, en s'abonnant au Journal officiel ou en achetant les numéros qui les intéressent. Le Journal officiel est facilement disponible et d'un coût modique. En outre, la loi sur le Journal officiel de la République de Slovénie stipule que tout organe de l'État ayant des contacts directs avec les administrés doit veiller à ce que ceux-ci puissent consulter gratuitement le Journal officiel.

Publication des textes législatifs et réglementaires

Les délais d'impression d'un projet de loi dépendent de la faisabilité technique et peuvent aller de quelques heures à quelques jours. Le Secrétaire général est responsable de la transmission du texte à l'imprimerie et de la vérification de la version imprimée. Les projets de lois paraissent, avant chacune des trois lectures par le Parlement, dans le Journal du Parlement, qui peut être acheté par tout un chacun. Des exemplaires en sont remis automatiquement et gratuitement aux membres du Parlement, ainsi qu'au gouvernement, à d'autres organes et à des particuliers contre paiement. Les coûts d'impression et de publication sont à la charge du budget de l'État.

Le Secrétaire général est habilité à rectifier les erreurs manifestes dans les textes législatifs et réglementaires après leur adoption, mais avant leur publication.

Les délais d'entrée en vigueur des textes législatifs après leur adoption ne peuvent être définis que dans un sens négatif (à cause des exigences procédurales). Un texte législatif ne peut pas entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été publié.

L'imprimerie du gouvernement utilise du matériel d'impression moderne informatisé.

ANNEXE 1. LISTE DE LOIS DE LA SLOVÉNIE

(au 17 février 1997)

1. **Constitution** de la République de Slovénie (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 33/91-I, 1409), en vigueur depuis le 23 décembre 1991.
2. **Loi sur la Cour constitutionnelle** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 15/94, 562), en vigueur depuis le 2 avril 1994.
3. **Loi sur le Conseil d'État** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 44/92, 2069), en vigueur depuis le 27 octobre 1992.
4. **Loi sur les élections à l'Assemblée d'État** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 44/92, 2068, 13/93, 66/03,60/95 et 14/96 - décision de la Cour constitutionnelle), en vigueur depuis le 27 octobre 1992.
5. **Loi sur le gouvernement de la République de Slovénie** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 4/93, 124, 71/94 et 23/96), en vigueur depuis le 17 janvier 1993.
6. **Loi sur l'organisation et les attributions des ministères** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 71/94, 2546), en vigueur depuis le 3 décembre 1994.
7. **Loi sur l'administration** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 67/94, 2393, 20/95 et 29/95), en vigueur depuis le 11 novembre 1994.
8. **Loi sur le Journal officiel** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 57/96), en vigueur depuis le 3 novembre 1996.

ANNEXE 2. LISTE DE RÈGLEMENTS INTÉRIEURS DE LA SLOVÉNIE

1. **Règlement du Conseil d'État** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 44/93-I, 1747), en vigueur depuis le 13 août 1993.
2. **Règlement du Parlement** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 40/93, 1659, 80/94, 1/95 et 28/96), en vigueur depuis le 18 juillet 1993.
3. **Règlement du gouvernement de la République de Slovénie** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 13/93, 599), en vigueur depuis le 13 mars 1993.

ANNEXE 3. LISTE DE DÉCRETS DE LA SLOVÉNIE

1. **Décret sur la création et les attributions du Service gouvernemental de la législation** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 34/96), en vigueur depuis le 30 juin 1996.
2. **Décret sur la création et les attributions des commissions et des groupes de travail de l'Assemblée d'État** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 5/97, 261), en vigueur depuis le 16 janvier 1997.
3. **Décret sur la composition et l'élection des membres de la Commission de l'Assemblée d'État pour les affaires européennes** (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 5/97, 270), en vigueur depuis le 16 janvier 1997.

ANNEXE 4. RAPPORT DE LA SLOVÉNIE : INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Méthode spécifique conçue ou prévue pour vérifier la compatibilité avec les principes de la législation européenne et appliquée lors de la vérification des projets.

La méthode (étapes de la vérification) est la suivante :

1. Identification du cadre juridique existant, au sein des Communautés, dans le domaine à réglementer par un texte national ; sources de droit primaire (traités constitutifs, conventions entre États membres, traités externes) et sources de droit dérivé (actes obligatoires et non obligatoires, actes ne constituant pas des traités et jurisprudence).
2. Compréhension de la législation communautaire pertinente (traductions, vérifications, groupes de travail) et élaboration des grandes lignes du premier projet de texte national ; à ce stade, on analyse également la législation pertinente de trois à quatre États membres.
3. Recensement des obligations existantes ou prévues de la Slovénie à l'égard des Communautés, et calendrier d'élimination des solutions possibles si elles s'avèrent incompatibles avec les obligations actuelles. Pour l'instant, toutefois, la Slovénie a peu d'obligations "parfaites", puisque l'Accord européen n'a encore été ratifié par aucune des deux parties. Néanmoins, l'approche consiste à agir déjà à ce stade conformément au principe *pacta sunt servanda*.
4. Intégration des exigences de fond et chronologiques dans le projet de loi.

Le projet de loi est ensuite traité comme n'importe quel autre projet de texte législatif.

Assistance étrangère spécialement utilisée à cet effet.

Une assistance partielle, par l'intermédiaire du Programme Phare.

Critères de vérification de la conformité au droit de l'UE. Quelle est l'autorité qui décide en la matière, et éventuellement exemples concrets de critères retenus.

Voir ci-dessus.

Existe-t-il un organe spécifique chargé de l'application des critères / du filtrage des projets en fonction des critères / de l'attribution d'un "visa" de conformité avant que le projet ne soit transmis au gouvernement ou au Parlement ? Qui prend la décision finale en cas de conflit entre le projet de texte et les principes correspondants du droit européen ?

Le Service de la législation.

Statut et localisation de cet organe (département au sein d'un ministère, organe indépendant, autorité rattachée au Premier Ministre, autres).

Le Service de la législation est un service gouvernemental professionnel indépendant, à la tête duquel est placé un directeur, désigné par le gouvernement (sur proposition du Premier Ministre) et rendant compte au Premier Ministre et au gouvernement. Le Service a organisé son travail en unités organisationnelles dirigées par des sous-secrétaires d'État. Créé en janvier 1997, le Département de droit européen et de droit comparé est l'une de ces unités. Le Service :

- Traite des questions liées à la mise en place du système juridique et au respect de la constitutionnalité et de la légalité.
- Traite des questions liées à l'harmonisation du système juridique avec le droit de l'UE.
- Procède à des études comparatives du droit d'autres pays et de l'intégration internationale.
- Élabore les règles de technique juridique pour la préparation des projets de lois et autres actes juridiques, soumis au Parlement par le gouvernement, ainsi que des actes juridiques du gouvernement et des ministres.
- Traite de tous les projets de lois transmis au Parlement par le gouvernement, ainsi que de tous les actes transmis au gouvernement par le Parlement, et donne donc un avis sur tous les projets d'actes juridiques du gouvernement et des ministres, sur toutes les questions, allant du respect de la Constitution et du droit de l'UE aux règles de technique juridique.
- Prépare tous les projets de lois et autres actes soumis au Parlement par le gouvernement, et les propositions d'actes juridiques du gouvernement ne relevant pas des domaines de compétence de ministres ou d'autres services gouvernementaux particuliers, conformément aux résolutions du gouvernement.
- Exécute des tâches professionnelles liées à la supervision de la constitutionnalité et de la légalité des réglementations adoptées par les ministres.
- Publie, conformément à la loi, le Journal officiel de la République de Slovénie et un recueil des actes juridiques en vigueur.
- Décide de la publication des réglementations gouvernementales et ministérielles au Journal officiel de la République de Slovénie.

Dans l'exécution de ses tâches, le Service de la législation coopère avec les départements juridiques de tous les ministères et autres services gouvernementaux, avec le département juridique du Parlement et avec d'autres institutions nationales, étrangères et internationales.

Créé en janvier 1997 au sein du Service de la législation, le Département de droit européen et de droit comparé :

- Procède à des études comparatives du droit d'autres pays et de l'intégration internationale.
- Suit et étudie les questions liées à la mise en place du système juridique dans la perspective d'une comparaison avec le droit d'autres pays et de l'Union européenne ; formule des avis et des suggestions sur ce point au gouvernement, aux organes de travail et aux bureaux gouvernementaux ainsi qu'aux ministères.
- Exécute des tâches professionnelles liées à l'harmonisation du droit national et du système juridique européen.

- Suit les travaux du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et coopère avec eux.
- Organise des missions à l'étranger.

Situation actuelle :

Le Service de la législation est responsable, en coordination avec les ministères, de la gestion du processus d'harmonisation de la législation slovène.

En 1994, le gouvernement a mis en place la commission pour l'harmonisation juridique, dont les travaux sont conduits par le Service de la législation. Cette commission regroupe les chefs des départements juridiques de tous les ministères et constitue un organe de coordination chargé de faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre de la législation destinée à assurer l'harmonisation de la législation slovène.

Le gouvernement a aussi créé le Secrétariat pour l'harmonisation juridique au sein du Service de la législation ; il assiste la commission dans ses travaux et joue, du côté slovène, le rôle de coordonnateur pour les projets Phare d'harmonisation des législations.

Activités futures du Service gouvernemental de la législation (Département de droit européen et de droit comparé) :

La création du Département de droit européen et de droit comparé a permis de constituer une équipe pluridisciplinaire dans les domaines suivants :

- expérience du travail gouvernemental et de l'administration publique ;
- compétences linguistiques ;
- étude des questions relatives à l'intégration européenne ;
- gestion et tenue à jour du registre des actes juridiques et des bases de données ;
- compétence et expérience en matière de gestion des projets ;
- travail d'équipe.

Le Département de droit européen et de droit comparé du Service de la législation exécute les tâches coordonnées et professionnelles suivantes :

- renforcer le rôle du Service de la législation dans la gestion du processus d'harmonisation ;
- piloter un organe de travail composé des chefs des départements juridiques de tous les ministères et ayant clairement pour mission de favoriser l'harmonisation des législations, grâce à un ferme soutien du gouvernement, sur la base des principes de la gestion de projets ;
- coopérer avec tous les ministères, notamment pour les échanges d'informations et pour la coordination entre ceux qui sont concernés par le même domaine législatif ;
- coopérer avec le Parlement dans le cadre du processus législatif d'adoption des lois pour éviter les retards et les malentendus ;
- coopérer étroitement avec le programme d'assistance Phare, en apportant notamment une compétence en matière de gestion des projets et une assistance en matière de gestion de l'harmonisation des législations, par la formation de fonctionnaires en vue de faire face à l'énorme charge de travail induite par le processus d'harmonisation et pour laquelle il

conviendra de développer des compétences spécifiques dans les domaines du droit européen et de la gestion de ce processus ;

- définir les priorités sur le plan de l'harmonisation des législations, en fonction de la stratégie du gouvernement, et préparer avec les ministères toutes les étapes qui doivent précéder cette harmonisation juridique ;
- élaborer, en coopération avec les ministères opérationnels, les plans stratégiques, les programmes de travail et les budgets ;
- conseiller les ministères opérationnels quant à la façon de créer ou d'améliorer leurs structures pour la préparation et la rédaction des projets législatifs ; organiser, à l'intention des responsables, des séminaires en vue de débattre de projets concrets d'harmonisation juridique ;
- créer un registre des projets de textes émanant des ministères opérationnels, à mettre à jour et à suivre jusqu'à ce que les dispositions législatives respectives soient en vigueur ;
- formuler des recommandations visant à la rationalisation du processus d'élaboration des lois et des réglementations, et mettre en place un système permettant d'évaluer l'incidence administrative et budgétaire de l'introduction de nouvelles dispositions législatives, en s'attachant particulièrement à l'efficacité du contrôle de conformité des projets de textes au droit de l'UE ;
- gérer les projets et les contrats associés, suivre l'évolution du Programme Phare, suivre et gérer le Programme Phare et les budgets des projets ;
- analyser les progrès, les questions et les problèmes, imaginer et recommander les mesures correctrices nécessaires ;
- faire rapport au gouvernement sur les progrès, les questions et les problèmes ;
- organiser des voyages d'étude auprès de la Commission européenne et dans les États Membres ;
- coordonner les actions avec le Service TAIEX de la Commission, et créer des synergies avec d'autres formes d'assistance technique, et notamment avec le groupe d'experts du TAIEX ;
- coordonner l'assistance fournie par d'autres sources bilatérales et multilatérales.
- La réalisation de ces activités exige une coopération avec les unités de mise en oeuvre des programmes de tous les ministères et un ferme soutien du gouvernement.

APPENDICE 1. RAPPORTS NATIONAUX ET LEURS AUTEURS

ALBANIE

La rédaction des lois et le processus réglementaire, Rustan Petrela, Chef du Département de l'administration publique, Bureau du Premier Ministre, République d'Albanie.

BULGARIE

La rédaction des lois et la gestion réglementaire en Bulgarie, Chadar Popov, ExLege Consultants, Sofia, Bulgarie.

ESTONIE

La rédaction des lois et la gestion réglementaire en Estonie, Raigo Sõlg, Responsable de la Division de méthodologie de rédaction juridique, Ministère de la Justice, Estonie.

LITUANIE

La rédaction des lois et la gestion réglementaire en Lituanie, Vita Neverauskaitė, Assistante, Institut Juridique, Ministère de la Justice, Lituanie.

SLOVAQUIE

La rédaction des lois et la gestion réglementaire en Slovaquie, Peter Kuklis, Conseiller, Département juridique, Bureau du Conseil national de la Slovaquie.

SLOVENIE

La rédaction des lois et la gestion réglementaire en Slovénie, Miro Prek, Secrétaire d'État adjoint, Service de la législation, Gouvernement de la République de la Slovénie.

APPENDICE 2. GLOSSAIRE

Analyse d'impact de la réglementation : processus de vérification destiné à évaluer l'impact des différentes options au niveau des politiques ou l'impact d'un projet de loi ou de règlement, en particulier sous l'angle économique et financier.

Cadre réglementaire : ensemble des dispositions et normes (imposées par un texte législatif ou réglementaire) régissant l'élaboration de la législation, notamment les éventuelles obligations légales quant aux procédures normalisées à suivre et quant à la forme et au style selon lesquels la législation doit être rédigée.

Codification : processus consistant à établir un recueil exhaustif et cohérent de la législation, ou des règles législatives, pour une matière déterminée, dans un format organisé.

Élaboration de la législation : processus consistant à transformer une nouvelle politique en règles juridiques énoncées dans la législation, sous la forme et dans le style juridique appropriés, préalablement à l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire.

Évaluation ex ante : processus consistant à évaluer qualitativement un élément de la législation proposée avant qu'une décision définitive soit prise quant à son adoption.

Gestion de la réglementation : gestion systématique des processus d'élaboration, de rédaction et d'adoption de la législation nouvelle.

Législation : droit écrit adopté par le Parlement, le gouvernement ou un autre organe investi (généralement par la Constitution) du pouvoir d'édicter des instruments normatifs.

Législation dérivée : instruments normatifs (par exemple, décrets, directives, réglementations, règles, arrêtés) adoptés par le gouvernement ou un tout autre organe exécutif investi du pouvoir d'édicter de tels instruments afin de mettre en oeuvre la législation primaire.

Législation modificative : législation qui modifie l'effet de la législation en vigueur en modifiant ou en abrogeant certaines dispositions ou en ajoutant ou en substituant de nouvelles dispositions.

Législation primaire : législation adoptée par le Parlement (c'est-à-dire l'organe investi de la fonction principale d'élaboration de la loi au sein de l'État).

Projet de loi : projet de législation primaire sous la forme qui sera examinée par le Parlement.

Harmonisation des législations : processus consistant à mettre en harmonie le contenu de la législation en vigueur avec les exigences du droit communautaire.

Rédacteur de textes législatifs ou réglementaires : personne (fonctionnaire ou consultant sous contrat) chargée d'élaborer le texte de la nouvelle législation.

Réglementation : tout instrument parmi l'ensemble des instruments juridiques qui peuvent être adoptés par le Parlement, le gouvernement ou l'administration publique pour influencer sur les comportements (c'est-à-dire instruments normatifs, comme la législation primaire et la législation dérivée et instruments n'ayant pas un caractère normatif, comme les circulaires, les orientations, les directives et les instructions).

Spécialiste de l'élaboration des politiques : personne (fonctionnaire ou consultant sous contrat) chargée d'élaborer la politique que le texte législatif ou réglementaire concrétisera.

Vérification : processus consistant à examiner attentivement une proposition d'action gouvernementale ou un projet de législation afin de vérifier que cette proposition ou ce projet est conforme à une norme déterminée ou présente la qualité requise.

APPENDICE 3. DOCUMENTS NATIONAUX RELATIFS À LA RÉDACTION DES LOIS ET RÈGLEMENTS

ALBANIE

Les lois constitutionnelles de la République d'Albanie : Loi no 7491 du 29 avril 1991 sur les principales dispositions constitutionnelles (dans sa version de décembre 1993).

Règlement du Conseil des Ministres : Décision no. 81 du 6 février 1995, en liaison avec la loi no. 7491 du 29 avril 1991 “sur les principales dispositions constitutionnelles”.

Règlement de l'Assemblée du peuple: Décision no. 206 du 2 juillet 1991, en liaison avec la loi no. 7491 du 29 avril 1991 “sur les principales dispositions constitutionnelles”.

BULGARIE

Loi relative au Journal officiel, publiée le 6 octobre 1995 au Journal officiel no. 89.

Décret no. 66 du 22 mars 1995 relatif à la création d'un mécanisme pour la coordination et l'application des obligations de la République de Bulgarie au titre de l'Accord européen d'association entre la République de Bulgarie et les Communautés européennes, publié le 30 mars 1995 au Journal officiel, no. 29.

Décret no. 166 du 12 juillet 1996 relatif à la réglementation et à l'organisation des activités du Conseil des ministres et de son administration, publié le 19 juillet 1996 au Journal officiel, no. 61.

Loi sur les actes normatifs, publiée le 3 avril 1973 au Journal officiel, no. 27.

Décret no. 883 pour l'application de la loi sur les actes normatifs, publié le 21 mai 1974 au Journal officiel, no. 39.

Décret no. 1496 sur la participation de la République populaire de Bulgarie aux traités, publié le 12 février 1975, Journal officiel.

Décret no. 20 sur la création d'un Conseil législatif au sein du ministère de la Justice, publié en 1992 au Journal officiel, no. 12.

ESTONIE

La Constitution de la République de l'Estonie, Chapitre VII, Législation.

Loi sur le gouvernement de la République, Division 6, Dispositions concernant le gouvernement de la République et articles 41(6), 42, 50, 51.

Loi sur les procédures du Riigikotu, du 15 novembre 1994, dans sa version du 18 mai 1996.

Projet de loi sur la rédaction des textes législatifs.

LITUANIE

Loi de la République de Lituanie relative à l'annonce officielle et l'entrée en vigueur des lois et autres actes (adoptée le 6 avril 1995).

Loi de la République de Lituanie relative au registre des lois et autres actes (adoptée le 2 mai 1995).

Loi de la République de Lituanie relative à la procédure de rédaction des lois et autres actes (adoptée le 2 mai 1995).

Règlement du Gouvernement de la République de Lituanie (adopté le 11 août 1994), Extraits relatifs à la législation.

Statut du Seimas de la République de Lituanie, le 17 février 1994, no. 399 en ce qui concerne la procédure législative, chapitres 10, 15, 18-29.

SLOVAQUIE

La Constitution de la République Slovaque.

Loi sur les règles de procédure du Conseil national, du 24 octobre 1996.

Règles législatives relatives à la rédaction des lois, Résolution no. 519 du Conseil National du 18 décembre 1996.

SLOVENIE

La Constitution de la République Slovène.

Loi sur le Gouvernement de la République Slovène, no. 4/93, dans sa version du 17 janvier 1993, articles 1-4, 26.

Loi relative à la Cour constitutionnelle, no. 15/94, articles 1, 6, 21.

Loi sur l'administration, no. 67/94 (telle que modifiée), articles 1-14, 99, 100, 106.

Loi sur l'organisation et les attributions des ministères, no. 71/94, articles 1, 2, 29.

Règlement de l'Assemblée nationale de la République Slovène, no. 40/93 (tel que modifié), Articles 166-212.

Règlement du Gouvernement de la République Slovène, no. 13/93, du 25 février 1993.

APPENDICE 4. LISTE DES CRITÈRES DE RÉFÉRENCE DE L'OCDE POUR LA PRISE DE DÉCISION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

Recommandation du Conseil de l'OCDE, adoptée le 9 mars 1995

Les dix questions suivantes relatives aux décisions réglementaires s'inspirent des principes régissant une prise de décision satisfaisante qui sont appliqués dans les pays de l'OCDE en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la réglementation officielle en basant celle-ci sur de meilleurs fondements juridiques et factuels, en précisant les options envisageables, en aidant les responsables à prendre de meilleures décisions, en mettant en place des processus de décision clairs et prévisibles, en repérant les réglementations existantes qui sont périmées ou superflues, et en rendant les interventions gouvernementales plus transparentes. La liste de critères ne peut cependant s'utiliser seule ; elle doit s'intégrer dans un système plus large de gestion de la réglementation comportant notamment la collecte et l'analyse d'informations, des processus de consultation et l'évaluation systématique des réglementations existantes.

1. Le problème est-il correctement défini ?

Il conviendrait d'énoncer de façon précise le problème à résoudre en indiquant clairement sa nature et son ampleur, et en expliquant pourquoi il s'est posé (en déterminant les incitations des parties intéressées).

2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?

L'intervention de l'État devrait être fondée sur des éléments indiquant clairement qu'elle est justifiée, vu la nature du problème, les coûts et avantages probables de l'intervention (sur la base d'une évaluation réaliste de l'efficacité des pouvoirs publics) et les autres mécanismes permettant de s'attaquer au problème.

3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale ?

Les responsables de la réglementation devrait procéder, à un stade précoce du processus réglementaire, à une comparaison solidement étayée des divers instruments d'action réglementaires et non réglementaires, en examinant des questions importantes comme les coûts, les avantages, les effets sur la répartition des revenus et les nécessités administratives.

4. Quel est le fondement juridique de la réglementation ?

Les processus de réglementation devraient être structurés de manière à garantir que toutes les décisions en matière de réglementation sont rigoureusement conformes aux principes de la légalité, ce qui signifie qu'il faut explicitement veiller à ce que toutes les réglementations soient autorisées par d'autres réglementations fixées à un niveau plus élevé et compatibles avec les obligations découlant de traités et respecter des principes juridiques pertinents tels que la sécurité juridique, la proportionnalité et les formalités prévues.

5. Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?

Les responsables des réglementations devraient choisir le niveau d'administration le plus approprié auquel il convient d'intervenir ou, si plusieurs niveaux sont concernés, mettre au point des systèmes efficaces de coordination entre ces différents niveaux d'administration.

6. Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?

Les responsables des réglementations devraient évaluer l'ensemble des coûts et avantages escomptés de chaque réglementation proposée et des options envisageables et communiquer ces estimations sous une forme accessible aux décideurs. Avant de prendre une décision, il conviendrait de s'assurer que les coûts de l'intervention gouvernementale sont justifiés par ces avantages.

7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?

Dans la mesure où l'intervention gouvernementale influe sur la redistribution des revenus et le principe d'équité, les responsables de la réglementation devraient veiller à ce que la répartition des coûts et des avantages des réglementations entre les différents groupes concernés soit transparente.

8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?

Les responsables de la réglementation devraient s'assurer que les réglementations seront comprises par les usagers potentiels, et prendre à cette fin les dispositions nécessaires pour clarifier autant que possible le texte et la structure des réglementations.

9. Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leurs vues ?

Les réglementations devraient être élaborées d'une façon ouverte et transparente, et des procédures appropriées devraient être mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière efficace et en temps opportun.

10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

Les responsables de la réglementation devraient évaluer les incitations et les institutions par le biais desquelles la réglementation prendra effet, et mettre au point des stratégies d'application efficaces qui permettent d'optimiser leur utilisation.

APPENDICE 5. VÉRIFICATIONS LÉGISLATIVES

A. Vérifications relatives aux possibilités d'action

1. Vérifications réglementaires générales :

- pour s'assurer que le problème a été correctement défini ;
- pour avoir confirmation que le problème ne peut être résolu par l'adoption d'une mesure en vertu de la législation en vigueur ;
- pour déterminer si les objectifs pourraient être réalisés sans recourir à un nouveau texte, en utilisant d'autres moyens comme un contrat ou une négociation et un accord ou en utilisant des instruments non juridiques ;
- pour vérifier que la proposition est conforme à la Constitution et ne donnera pas lieu à des conflits insolubles avec d'autres lois ou avec les structures du système juridique.

2. Vérifications d'ordre administratif :

- pour déterminer les niveaux administratifs ou les organismes par lesquels le nouveau dispositif sera mis en oeuvre ;
- pour vérifier que les structures administratives actuelles ainsi que les ressources humaines seront suffisantes ou devront être complétées.

3. Vérifications concernant les coûts et l'impact économique :

- pour évaluer l'efficacité économique des autres possibilités d'action ;
- pour quantifier en termes financiers les avantages et les coûts d'une option de façon à pouvoir déterminer son efficacité ;
- pour évaluer l'impact financier/budgétaire d'une option pour le gouvernement ou d'autres autorités gouvernementales ;
- pour estimer l'impact financier probable, sur les entreprises privées, de la mise en oeuvre de l'option, sous la forme d'un alourdissement des coûts et charges de nature administrative ou indirectement d'une moindre flexibilité financière ;
- pour quantifier les coûts sociaux pour la collectivité en termes de coûts pour les consommateurs, ou de réduction ou modification des dépenses du public ;
- pour estimer les effets probables du point de vue de la réduction ou de l'augmentation de l'emploi ;
- pour prévoir les risques économiques indirects ou les conséquences négatives, résultant par exemple de réactions non voulues à la nouvelle politique.

4. Vérifications concernant l'efficience :

- pour vérifier que l'option atteindra ses objectifs d'une façon qui soit efficiente sur le plan administratif (c'est-à-dire exigeant un minimum d'administration supplémentaire) et proportionnée aux objectifs recherchés ;
- pour s'assurer que l'option ne va pas générer de nouvelles conséquences ou de nouveaux risques disproportionnés par rapport aux avantages prévus.

5. Vérifications de faisabilité :

- pour vérifier que l'option ne nécessite pas de procédures inutiles ou trop complexes pour les administrateurs ou les administrés, ce qui pourrait nuire à son efficacité ;
- pour s'assurer que l'option n'ouvre pas des possibilités de corruption ou d'actions criminelles ;
- pour vérifier si l'option prend pleinement en considération l'exercice actuel de l'activité à réglementer ;
- pour s'assurer que les procédures d'application de l'option constituent le minimum nécessaire pour la rendre efficace et qu'elles peuvent être mises en oeuvre par les administrés sans perturbations excessives ;

6. Vérifications concernant la mise en oeuvre :

- pour vérifier que les méthodes adoptées pour assurer le respect de l'option aboutiront à une mise en oeuvre satisfaisante ;
- pour vérifier que ces méthodes ainsi que celles ayant trait aux mesures d'exécution et au règlement des différends sont efficaces, justes, cohérentes et transparentes ;
- pour s'assurer que la façon d'obtenir le respect de la réglementation et les modes de règlements des différends susciteront la confiance et la coopération des administrés et que ceux-ci seront capables de les appliquer.

B. Vérifications des projets de loi ou de règlement

1. Vérifications de la conformité à Constitution et aux lois :

- pour s'assurer que le projet respecte la Constitution, et en particulier les dispositions qui garantissent les droits et les libertés ;
- pour s'assurer que le projet respecte les dispositions de niveau supérieur (par exemple, qu'un règlement est conforme à la loi qu'il applique) ;
- pour s'assurer que toutes les dispositions du projet sont nécessaires, qu'une réglementation actuellement en vigueur ne les rend pas superflues et que dans chaque cas des moyens juridiques sont indispensables ;
- pour s'assurer que la conception et l'approche juridiques sont conformes au droit ainsi qu'aux structures et procédures juridiques en vigueur ;
- pour déterminer si toutes les dispositions de la réglementation en vigueur qui doivent être abrogées ou modifiées suite à la nouvelle législation sont bien prises en compte et si l'on a prévu toutes les dispositions transitoires nécessaires pour éviter toute solution de continuité sur le plan juridique.

2. Vérifications concernant l'harmonisation avec le droit de l'UE :

- pour évaluer dans quelle mesure le projet de loi donne effet ou devrait donner effet au droit de l'UE en la matière.

3. Vérifications concernant le respect des traités internationaux :

- pour s'assurer de la conformité des dispositions du projet loi avec la Convention européenne sur les droits de l'homme ;
- pour s'assurer que le projet respecte tous les traités auxquels le pays est partie, dans le domaine qu'il traite.

4. Vérifications concernant l'application :

- pour s'assurer que le projet comporte toutes les dispositions nécessaires à sa pleine application et en particulier qu'il couvre pleinement les méthodes envisagées pour assurer sa mise en oeuvre ;
- pour vérifier l'efficacité, l'équité, la cohérence et la transparence de ces dispositions et des mesures en matière d'exécution et de règlement des différends ;
- pour vérifier que le libellé du texte facilite le règlement des différends et l'action des tribunaux ;
- pour s'assurer que la loi pourra être facilement utilisée par les administrés et que ceux-ci pourront trouver sans difficulté les réponses à leurs questions juridiques.

5. Vérifications concernant le pouvoir réglementaire :

- pour s'assurer que la loi prévoit les dispositions habilitant le gouvernement ou les ministères à adopter les règlements qui pourront être nécessaires pour son application ;
- pour s'assurer que la loi prévoit des limites et conditions convenables pour l'exercice de ce pouvoir, de façon en particulier à ce qu'il soit possible de contrôler l'utilisation du pouvoir réglementaire sur les points touchant à la politique à mettre en oeuvre.

6. Vérifications concernant la forme juridique, la clarté et l'intelligibilité :

- pour vérifier le respect des normes relatives à la forme, à la structure et à la présentation de la réglementation ;
- pour vérifier que le libellé des dispositions juridiques respecte l'usage linguistique normal, est facile à comprendre et évite un juridisme excessif ;
- pour vérifier que l'organisation des dispositions est logique et facilite leur utilisation.