

A POLITIQUE LÉGISLATIVE

Lucreția Dogaru, Prof., PhD, "Petru Maior" University of Tîrgu Mureș

Abstract: The legislative policy refers to the objectives and techniques of the legislature, as well as to the conceptual instruments needed in order to accomplish these, aiming the real legal order of society. It is therefore obvious for the legislative policy to be included in the general socio-economic and cultural policy of the legislature, fixed in its politic program. These being said, we cannot believe that the legal can be constituted and can take place independently of the politics and that compliance to the legal law does not also imply compliance to a certain political horizon.

Legislative policies are carried out by the legislature and the activity itself implies the engagement in a complexity of procedures and operations that together form the legislative technique that aims at the elaboration of the legislative projects, the analysis of these acts and their adoption by the entrusted bodies.

Keywords: *legal provision, legislator, legislative policy, legislating principles, legislative technique, legal system.*

La norme juridique fixée dans l'acte juridique normatif est une création intellectuelle, qui a un auteur nommé législateur.¹ La norme juridique s'exprime par le langage des actes normatifs, les idées philosophiques d'un poète s'expriment par un langage poétique, les idées d'un musicien sont fixées en langage musical, les idées d'un chercheur par un langage scientifique. Tous ces auteurs ont eu l'intention et ont voulu inscrire dans leurs oeuvres certaines significations, les fixer, les exprimer - à l'aide des systèmes de signes graphiques nommés langages écrits selon certains critères de réalisation, en respectant les règles grammaticales spécifiques aux langages, règles techniques etc.

Les significations du législateur ont un caractère tout à fait spécial: elles sont normatives, réglementent des types de conduite dans la société, dans le but d'imposer un certain ordre juridique. Surprendre la signification réelle, celle envisagée ou voulue par l'auteur - voilà un effort intellectuel de grande importance pour le lecteur de toute oeuvre écrite.

Le but du droit positif roumain est le but de tous les systèmes de droit positif, depuis que ceux-ci existent- d'assurer impérativement l'équilibre social et la paix sociale. La manière dont chaque législateur entend imposer ce fait tient de ses objectifs, réalisés par sa politique législative.¹

Le législateur est une entité concrète, appelée gouvernant et les gouvernants sont déterminés par leurs intérêts particuliers et ensuite par les intérêts généraux de la société.

¹G. Ripert, dans *Les Forces Créatrices du Droit*, Libraire de Droit et Jurisprudence, Paris, 1955, a dit que a p. 96, que « *La création de la loi est un oeuvre humaine pleine d'imperfections* ».

¹L Dogaru, *Teoria Generală a Dreptului*, Ed. Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2006, p. 275 et suivants; Gh. Mihai, L. Dogaru, *L' Inévitable Droit*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2006, p.50-54 ;voir, aussi, Gh. Bobos, Gh. Buzdugan, V. Rebreanu, *Teoria Generală a Statului și Dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj- Napoca, 2012.

La politique législative comprend la totalité des objectifs et des techniques d'un législateur, de même que les instruments conceptuels de les réaliser, en visant l'ordre concret juridique de la société réelle. Il tient de la cohérence que la politique législative soit incluse dans la politique générale socio-économique et culturelle du législateur, fixée dans son programme politique. C'est vrai que le juridique ne se constitue pas et ne se déroule pas indépendamment de la politique et l'obéissance à un certain horizon politique. Par exemple, la législation dans la Roumanie de la dixième décennie du XX-ème siècle a représenté la matérialisation d'une politique législative avec un but précis : la démocratisation de la vie sociale roumaine sur le fond de la constitution d'une économie libérale de marché, de manière qu'on rende possible l'intégration de l'État roumain dans la future Communauté continentale européenne. Successivement, dans cette dixième décennie se sont succédés quatre organes législateurs, avec deux majorités opposées et six gouvernements et, ont été adoptés une Constitution et presque deux milles actes normatifs. On a suivi comme but l'instauration de l'État de droit, un marché économique libéral et l'adaptation de l'ordre politique-juridique roumain à celui communautaire européen. Les législateurs roumains n'ont pas modifié ce triple but mais les modalités de moment, appelées objectifs. La législation exprime tant les objectifs que le but.

La politique législative est réalisée par législation. L'activité de législation suppose l'engagement d'un complexe de procédés et opérations qui forment ensemble la technique législative. La technique législative vise l'élaboration des projets d'actes normatifs, l'analyse de ces actes et leur adoption par les organes habilités à le faire. Par rapport à la vie sociale sur laquelle ils sont basés et pour laquelle ils travaillent, les actes normatifs représentent des solutions par lesquelles les faits sont orientés de droit et le droit est adéquat à des faits.

Vus comme résultats de certaines techniques de création, les actes normatifs peuvent être considérés une œuvre d'art et l'élaboration du droit- un art. Vus comme résultats de la connaissance de ce qui se passe dans la vie sociale, de laquelle ils doivent éliminer les facteurs de déséquilibre et imposer les facteurs d'équilibre, les actes normatifs peuvent être considérés comme œuvres empiriques ou scientifiques et l'élaboration du droit positif comme une science.

La législation a lieu sous le signe de certains principes méthodologiques de législation,¹ qui sont :

- a). La documentation consciente, sciemment, dans l'élaboration des actes normatifs, dans le sens que celui qui élabore sait très bien ce qu'il élabore, il sait quelle est l'importance pratique de son élaboration et pour le savoir, il doit faire une observation empirique ou systématique des situations multiples et multiformes de vie, il évalue les observations et décide ce qui est nécessaire et utile de réaliser. Donc, les faits attirent toujours l'attention du législateur ; c'est à lui de les saisir, d'en faire une sélection, de les apprécier selon des critères d'intérêt général, d'équilibre et de paix dans la société.
- b). La tendance vers l'adéquation de la stabilité de la loi avec sa mobilité. J.J. Rousseau disait que le peuple arrive à mépriser les lois qui changent chaque jour ; nous y ajouterons le fait

¹Dans la Loi no. 24/2000, republiée, sur les normes de la technique législatifs ; Voir **Gh. Mihai, L. Dogaru, *Lecons sur la Théorie du Droit***, Ed. IRL, Lausanne, Suisse, 2007, p. 191 et suivants ; **N. Popa, *Teoria Generală a Dreptului***, éd. 3, Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2008, p. 172-175 .

que les lois sont faites tenant compte du fait qu'un jour est une autre chose par rapport à l'autre jour, elles ne peuvent durer qu'un jour et si les lois sont faites tenant compte de ce qui est commun à tous les jours, elles durent autant que les jours. Si l'homme vivait un seul jour, les lois pour ce jour seraient adéquates pour ce jour-là ; il est désirable que les lois durent non pas seulement autant que la vie d'un homme, une génération, mais autant que la société existe. Mais cela arrive en contradiction avec les changements sociaux qui, parfois peuvent arriver dans le même jour.

La raison de la loi est d'être l'ordre de droit même dans lequel garantir la sécurité de la personne et du système politico-économique existant. Sous cet aspect on dit que la loi est conservatoire. Mais, en même temps la loi doit être adéquate à la dynamique des relations sociales car autrement elle serait pleine de lacunes ; la solution de la résolution de cette apparente contradiction est une *loi souple*. Les lois peuvent rester indéfiniment en vigueur, à condition qu'une pratique judiciaire sérieuse relève leur souplesse et les sciences juridiques préparent le chemin vers de nouvelles étapes de développement.

c). L'accessibilité de la loi. Le principe que personne ne peut invoquer l'excuse de ne pas connaître la loi, une fois qu'elle a été faite connue (*nemo censetur ignorare legem*), a été admis après la présentation dans le forum romain de la Loi des 12 tables, au IV^{ème} siècle av. J. C. Etant donné que ses destinataires sont des personnes avec des niveaux culturels différents, la loi doit être fixée dans un langage si simple, si précis, si concis, si rigoureux que possible, de manière que son message soit compris par tout le monde. La valeur du langage clair et précis a été soulignée par le jurisconsult Gaius qui argumentait qu'une faute terminologique peut mener à la perte de la cause (*qui minimum erasset litem perderet*). Le langage juridique est formé de termes usuels (crédit, manque, argent etc.), de termes spécifiques à d'autres domaines d'activité (honnêteté, substance, planification, etc.) et de termes proprement juridiques (contrat, patrimoine, infraction, tutelle, curatelle etc.). Certains termes usuels reçoivent un contenu propre au juridique par leur redéfinition faite par le législateur en ce sens. Parfois, le texte même de la loi a des imprécisions, avec des résultats imprévisibles dans son application ; ainsi, l'acception du terme servitude dans les rapports de voisinage, l'acception du terme d'acte juridique, l'acception du terme bonnes mœurs etc. Dans de tels cas interviennent la jurisprudence et la théorie juridique. Ainsi, la jurisprudence a clarifié le sens du terme acte d'administration dans le domaine des biens provenant de la dot, du terme de cause en matière de libéralités, du terme faute administrative etc.

La réalisation du principe d'accessibilité est conditionnée par : le choix de la forme extérieure de la réglementation car en fonction d'elle on indique la position dans le système des actes normatifs. Ce choix dépend de la matière de la réglementation, de la nature des relations à régler, des valeurs défendues ; le choix de la modalité de réglementation concerne l'option du législateur pour un certain mode d'imposer la conduite précise ; l'utilisation des procédés d'établir les notions, dans un langage adéquat, par un instrument logique adéquat à la construction normative;

d) L'intégration de la loi dans le système des actes normatifs¹. Cela parce que les normes juridiques fixées dans des actes normatifs forment un entier. Un nouvel acte normatif ne

¹ L. Dogaru, Gh. Mihai, *Norma Juridică și interpretarea ei*, Ed. Universul Juridic, Bucarest, 2015, p. 129;

s'ajoute pas au système déjà existant mais il le complète, tant dans sa structure hiérarchique mais aussi dans sa structure horizontale.

L'élaboration des actes normatifs suit une série d'étapes. L'initiation législative représente le droit de saisir le Parlement avec un projet de loi, le Parlement ayant l'obligation de déclencher le mécanisme de la procédure législative. Le siège de la réglementation de l'initiative législative est la Constitution roumaine pour les lois organiques et ordinaires et pour les lois constitutionnelles. Le Parlement doit soumettre le projet ou la proposition du débat dans des commissions et dans les Chambres. Le débat a lieu en présentant les arguments et en discutant chaque article. Conformément à la Constitution, les lois organiques et les décisions concernant le Règlement des Chambres sont adoptées avec le vote de la majorité des membres de chaque Chambre. Les lois ordinaires et les décisions sont adoptées avec le vote de la majorité des membres présents dans chaque Chambre. Les propositions de lois adoptées par une des Chambres sont envoyées à l'autre chambre. Si cette dernière ne les rejette pas, elles sont envoyées pour un nouveau débat à la Chambre qui les a adoptées. Un nouveau rejet est définitif. Si la loi est votée par le Parlement, la promulgation incombe au Président de la République, comme un acte à double conséquence : on reconnaît que celui-ci est le contenu authentique du texte normatif adopté et on dispose sa publication dans une publication officielle. La promulgation a lieu dans 20 jours au maximum après la date où le Président reçoit la loi. Conformément à la Constitution roumaine « la loi est publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie et entre en vigueur après 3 jours de la date de la publication ou à une date ultérieure prévue dans son texte ».

La systématisation des actes normatifs est une opération juridique nécessaire et importante. La nécessité de la systématisation naît des impératifs de perfectionnement du droit en vigueur, de sa connaissance plus facile, de son interprétation plus claire et de l'efficacité de son application. Les formes de systématisation des actes normatifs, qui sont établies par la loi et par la doctrine juridique, sont : L'incorporation qui consiste dans le groupement des actes normatifs en fonction des critères extérieurs, chronologiquement et alphabétiquement et la codification qui représente l'inclusion systématique et synthétique dans un acte normatif comme ensemble cohérent, homogène et harmonieux, ayant la force juridique de la loi de toutes les normes juridiques appartenant à la même branche de droit.

En Europe a été constituée la Communauté des États européens, dont les États membres doivent adapter leur droit interne au droit communautaire. L'intérêt étatique particulier est subordonné à l'intérêt communautaire, les droits et les obligations des sujets de droit sont les mêmes à l'échelle de toute la communauté. Une norme juridique communautaire a statut de droit positif dans l'ordre interne des États membres, avec applicabilité immédiate, elle a la capacité de créer des droits subjectifs et des obligations pour tous les sujets de droit du territoire de la communauté, avec applicabilité immédiate, a priorité devant toute norme nationale. Si un État membre n'a pas accompli une obligation engendrée par le Traité par lequel il a adhéré à la communauté, cet État sera sommé de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux décisions de la Cour de Justice de la Haie dans ce problème.

En conclusion, la politique législative est réalisée par législation et tout l'activité de législation suppose l'engagement d'un complexe de procédés, des opérations qui forment ensemble la technique législative qui vise l'élaboration d'actes normatifs, l'analyse de ces actes et leur adoption par les organes compétents. L'élaboration du droit positif, la technique législative, est une science et aussi un art, qui a lieu sous le signe de certains principes méthodologiques de législation.

BIBLIOGRAPHIE:

- Gh. Bobos, Gh. Buzdugan, V. Rebreanu, *Teoria Generală a Statului și Dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj- Napoca, 2012;**
- Gh. Mihai, L. Dogaru, *Lecons sur la Théorie du Droit*, Ed. IRL, Lausanne, Suisse, 2007;**
- Gh. Mihai, L. Dogaru, *L' Inévitable Droit*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2006 ;**
- Gh. Mihai, *Teoria Dreptului*, édition 2, Ed. All Beck, Bucarest, 2004 ;**
- G. Ripert, *Les Forces Créatrices du Droit*, Libraire de Droit et Jurisprudence, Paris, 1955;**
- L Dogaru, *Teoria Generală a Dreptului*, Ed. Casa Cărții de Știință, Cluj-Napoca, 2006;**
- L.Dogaru, Gh. Mihai, *Norma Juridică și interpretarea ei*, Ed. Universul Juridic, Bucarest, 2015;**
- N. Popa, *Teoria Generală a Dreptului*, édition 3, Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2008;**
- N. Popa et collectif, *Teoria Generala a Dreptului*, Ed. All Beck, Bucarest, 4^e édition, 2014;**