

THÈME 1A)

QUALITÉ DE LA LÉGISLATION ET SIMPLIFICATION LÉGISLATIVE DANS LA
DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Rapporteur: Président Luciano Violante, Chambre des Députés, Italie

Le **Président Luciano Violante** (Chambre des Députés, Italie) a introduit le thème en commençant par affirmer que les Parlements sont nés pour faire des lois, et c'est précisément la loi qui risque de devenir le terrain où les Parlements ont le plus de difficultés et où ils risquent de perdre de leur rôle.

La quantité de lois, leur complexité, leur connaissance, les délais d'approbation et les difficultés d'application sont des problèmes dramatiques de la loi, reconnus par des organisations telles que le FMI, la Banque Mondiale et l'OCDE. Ces problèmes relèvent également du processus de globalisation, qui a commencé avec la chute du Mur de Berlin et qui constitue un défi pour les démocraties et non une menace.

Lors de la Conférence des Présidents qui s'est tenue à Helsinki ce thème a été discuté et un Groupe de Travail a été constitué, coordonné par le Président Luciano Violante et composé également des Présidents Laurent Fabius, Gil-Robles, Almeida Santos, Raymond Langendries, Rita Süssmuth, Trillo-Figueroa, Riita Uosukainen, Heinz Fischer et Wolfgang Thierse. Ce furent 2 ans de travail très complet, avec une méthode de travail commune, qui a respecté les différences entre les différents participants. En décembre 1998, s'est tenue à Rome une réunion pour achever le texte qui est présenté aujourd'hui à la Conférence. Il faut à présent réfléchir à cette question à partir de ces données.

Le phénomène de la complexité des lois résulte de plusieurs facteurs. Certains ne peuvent pas être éliminés, car ils sont le fruit de la complexité du monde actuel, tandis que d'autres, suscités par le désordre normatif, pourraient être éliminés. Le Groupe de Travail a identifié les facteurs éliminables suivants: utilisation trop fréquente de la loi, législation trop détaillée, difficulté de distinguer les questions qui "méritent" une loi, attention insuffisante à la coordination avec la législation en vigueur, crise progressive des niveaux de hiérarchie et des critères de compétence entre les différentes sources du Droit et manque de coordination des centres ayant des pouvoirs normatifs, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau des États membres.

Ainsi, dans un cadre de coopération interinstitutionnelle, il faut vérifier la réelle nécessité législative, ce que l'on peut appeler "option zéro", qui signifie que la loi ne doit être faite que quand elle est absolument nécessaire. Il doit y avoir également un degré élevé d'engagement politique et une adéquation aux nouvelles institutions, telles que l'Administration, les syndicats, les citoyens. Enfin, il faut éviter l'incertitude des relations juridiques, car chaque nouvelle intervention crée un moment de désordre.

Les Parlements doivent obtenir des Gouvernements les informations nécessaires et ils doivent être les grands promoteurs des programmes de simplification. Chaque projet législatif doit fournir tous les éléments d'information adéquats à la meilleure solution et à sa nécessité. L'utilisation rationnelle du temps doit être aussi un facteur à prendre en considération, dans la mesure où les processus parlementaires ont besoin de temps. D'où l'absolue nécessité des programmes

législatifs des Gouvernements pour pouvoir définir les temps d'intervention parlementaires.

Il faut également définir l'ordre des sources normatives, qui a été modifié à cause des normes communautaires. Les Parlements doivent donc jouer le rôle de coordinateurs des institutions démocratiques, comme le Gouvernement, le pouvoir judiciaire, etc.. À titre d'exemple, le Président Violante a cité l'accord interinstitutionnel existant entre la Commission, le Parlement Européen et le Conseil en tant qu'instrument utile pour cette coopération.

Pour conclure son intervention, le Président Violante a présenté une synthèse des propositions destinées à améliorer la qualité de la législation:

- faire appel à la loi seulement après la démonstration de sa nécessité (option zéro);
- assurer des délais minimaux et maximaux pour l'évaluation des projets de loi, afin de ne pas conduire le système à la paralysie;
- disposer des programmes législatifs gouvernementaux;
- garantir la qualité du processus législatif, par la présentation d'une analyse des conséquences de la loi, mesurables par l'instance parlementaire;
- vérifier le maintien de relations hiérarchiques claires entre les différentes sources du Droit;
- coordonner chaque intervention législative avec le système normatif;
- définir des instruments de contrôle parlementaire sur l'efficacité et la transparence de l'activité normative du Gouvernement et de l'Administration;
- assumer des principes de coopération entre institutions, à l'instar de ce qui a été fait au sein de l'Union européenne.

Par conséquent, il a également proposé que ce texte soit utilisé par les Présidents pour mieux informer leurs Parlements, que le thème de la qualité de la législation soit permanent à la Conférence des Présidents et qu'il y ait une formation réciproque avec d'autres Parlements très intéressés eux aussi par cette question, comme ceux des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande.

Le **Président Frank Swaelen** (Sénat, Belgique) a félicité le Président Violante pour la clarté de son rapport et il a ensuite présenté à la Conférence le système en vigueur en Belgique, où le Sénat joue un rôle considérable. Le 21 janvier 1999, a été créé, au Sénat, un service d'évaluation de la législation, pour les raisons qui nous préoccupent tous.

Ce service fait une évaluation "*ex ante*" des projets de loi et une évaluation "*ex post*" à la lumière des considérants d'un texte approuvé par le Sénat lui-même, et qui consistent en des critères tels que la sécurité juridique, les principes de l'égalité et de la subsidiarité, la précision de l'objectif et les exigences d'applicabilité, d'efficacité et de proportionnalité. Cette évaluation technique préparatoire est une prérogative exclusive des Sénateurs, le Sénat apparaissant ainsi comme une chambre de réflexion.

Par ailleurs, a précisé le Président Swaelen, le service n'a aucun droit d'initiative et il n'évalue que les projets qui ont déjà été publiés, à la demande des Sénateurs ou des groupes parlementaires. Ce service est autonome de celui des commissions. Il peut donc être consulté par ces dernières et est composé de juristes et autres spécialistes.

La **Vice-présidente Maria van der Hoeven** (Deuxième Chambre, Pays-Bas) a trouvé très importantes les conclusions présentées par le Président Violante. Elle a rappelé ensuite les données les plus récentes de l'Eurobaromètre, où la qualité de la législation n'apparaît pas comme une priorité des citoyens, mais qui a incontestablement des répercussions évidentes sur leur quotidien. Elle a donc manifesté son accord pour que ce soit un thème permanent de la Conférence.

La qualité de la législation doit être vérifiée du point de vue qualitatif, de son exécution, des études, des recherches, de l'analyse des coûts/effets et du point de vue de la technique de rédaction. Sous ce deuxième aspect, les Pays-Bas ont des règles qui devraient également exister au niveau européen. Par ailleurs, il faut promouvoir la transparence, par une définition claire de la hiérarchie des normes européennes, situation que la dernière Conférence Intergouvernementale n'a pas résolue. Ceci, a-t-elle conclu, pourrait contribuer à la réduction du scepticisme des citoyens européens.

Le **Président Heinz Fischer** (Nationalrat, Autriche) est intervenu pour témoigner des bons résultats du Groupe de Travail et pour dire qu'il portera le contenu du Rapport à la connaissance des députés de son parlement. La complexité des lois est un fait qui doit être pris au sérieux et certains aspects doivent être améliorés. Cependant, certaines exigences du public ne sont pas réalisables – par les temps qui courent, il est irréaliste de vouloir codifier les lois dans le style du Code de Hammourabi.

La législation est, par nature, complexe et non pas simple comme au début du XXe siècle. Il faut certes éviter la sur-réglementation, mais nous devons démontrer le rôle de la législation dans une société moderne, où il faut réglementer des situations qui sont complexes par nature. En outre, dans les règlements faits dans les ministères il y a un manque évident de transparence, puisque les fonctionnaires qui en font les propositions sont inconnus.

Pour conclure, le Président Fischer a cité une expérience faite en Autriche en automne 1998, quand ont été enregistrées toutes les exigences de moins de lois et de plus de lois simples et les exigences de nouvelles lois. On a constaté que des institutions comme l'Ordre des Avocats étaient des deux côtés de la barrière. Par conséquent, le rôle des Parlements nationaux est d'une grande responsabilité, car ils doivent éviter la législation mal élaborée et définir des objectifs précis.

Le **Secrétaire Général Ole Stig Andersen** (Danemark), qui est intervenu en l'absence de son Président, a affirmé que cette question suscite un grand débat au sein du Folketinget. Malgré les progrès réalisés, il y a encore beaucoup à faire, car le Gouvernement est en train d'essayer de contrôler le processus législatif. Le Folketinget souhaite améliorer la qualité de la législation, par un effort auquel le

Gouvernement doit participer, dans la mesure où 80% des lois sont proposées par ce dernier.

Le **Président Almeida Santos** (Portugal) a félicité le Président Luciano Violante pour l'excellent travail réalisé et il a récapitulé les questions suscitées durant le débat, en se référant tant à la quantité qu'à la qualité des lois. Il a considéré qu'il faudrait poursuivre le travail et maintenir le Groupe de Travail en activité.

Le Président Almeida Santos a affirmé que l'origine de la crise de la loi réside dans la crise de l'État et des valeurs, suscitée par le non-respect généralisé et par la crise même de l'enseignement du Droit. La démocratie a ses fragilités, dans la mesure où le pouvoir est lié au vote, qui est à son tour lié à la nécessité de plaire, ce qui n'est pas toujours bon pour gouverner. Mais il y a d'autres problèmes: les fortes pressions des lobbies, les lois non réglementées (puisqu'elles sont abandonnées après leur sortie des Parlements) et leur mauvaise rédaction.

Le Président Almeida Santos a annoncé qu'il avait présenté une proposition de création d'une commission spécialisée pour le suivi des lois, qui n'a pas encore été approuvée par l'Assemblée de la République, probablement parce que les députés craignent son existence. Nombre de lois sont inutiles et le manque de préparation de certains députés au Portugal entraîne leur faible qualité. Au Portugal, seuls près de 10% des députés sont juristes. Par ailleurs, la compétence législative concurrentielle au Portugal complique les situations. Pour conclure, il a dit qu'il est extrêmement important de légiférer et que cela ne peut pas être fait rapidement. Pour cette raison, il a défendu l'existence d'une législation européenne générale en la matière.

Lord Tordoff (Chambre des Lords, Royaume-Uni) a cité les problèmes de la comitologie dans le contexte européen ainsi que ceux de la confusion entre loi et règlement au Royaume-Uni. À la Chambre des Lords il y a une Commission de suivi de l'application de la législation et il appartient au Gouvernement de communiquer à la Chambre toute la législation secondaire qu'il va adopter. Cependant, il a soutenu que l'absence de réglementation doit aussi être évitée, en citant le cas de l'EBS. Quant à la qualité des parlementaires, il a précisé que les Lords ne sont pas payés et qu'il y a d'excellents députés.

Le **Président Gottfried Jaud** (Bundesrat, Autriche) a affirmé avoir peu d'espoirs quant à un changement de la situation et il a exprimé son accord avec le fait que beaucoup de lois sont inutiles. Les Parlements ne peuvent pas perdre leur prestige et doivent éviter que l'écrasante majorité des projets viennent des Gouvernements, fait dont ils sont responsables.

Après le débat, le **Président Almeida Santos** a annoncé qu'il inclurait les propositions du Président Violante dans les Conclusions de la Présidence.

Le **Président Heinz Fischer** (Nationalrat, Autriche) a demandé s'il serait opportun de faire de ce thème un thème permanent de la Conférence, dans la mesure où cela viendrait surcharger les ordres du jour. Il a donc affirmé ne pas être d'accord avec une telle proposition.

Le **Président Luciano Violante** (Chambre des Députés, Italie) a accepté cette critique et de n'inscrire ce thème qu'à l'ordre du jour de la prochaine Conférence, qui se tiendra à Rome en l'an 2000. Pour conclure le débat, il a cité les intéressantes expériences danoise, belge et anglaise, présentées ici. Il a également soutenu qu'il est possible d'éliminer la complexité et a exprimé son accord avec la méthode de travail proposée par le Président Fischer. Les données du problème sont, par ailleurs, sans cesse modifiées et la prochaine Conférence de Rome devrait permettre d'établir la meilleure manière de résoudre ces questions. Enfin, il a appelé les autres pays à faire partie du Groupe de Travail déjà constitué.