L'information législative

À compter de ce numéro, *adsp* proposera chaque trimestre une sélection des principaux textes législatifs et réglementaires européens et français en matière de santé. Pour commencer, rappelons brièvement les principales institutions productrices de textes, les différents actes juridiques ainsi que les publications, papier ou numérique, qui les diffusent.

niveau français

Système législatif

C'est la Constitution du 4 octobre 1958 qui fixe les règles du système législatif français.
Placée à la tête de la hiérarchie des actes juridiques, la loi, source éminente du droit, demeure la substance essentielle de la réflexion sur le droit, que son objet soit théorique ou pratique. Elle ne se résume pas à l'acte législatif, délibéré et voté par le Parlement, et promulgué par le chef de l'État. Elle comprend également des actes qui échappent à cette procédure solennelle, comme les actes réglementaires, décrets et arrêtés, voire certaines circulaires. Le corpus législatif intègre deux ensembles indissociables : la loi et les règlements. Ceux-ci sont de moins en moins cantonnés dans leur fonction traditionnelle d'application des lois. L'extension du pouvoir réglementaire n'a cessé d'enrichir cette catégorie. Désormais, le décret est devenu l'acte législatif de droit commun.

Les différents actes juridiques

La loi
Règle écrite générale et permanente élaborée par le Parlement. Acte voté par le Parlement selon la procédure législative établie par la Constitution.

Le décret
Décision exécutoire à portée générale ou individuelle, signée soit par le Président de la République, soit par le Premier ministre. Les décrets sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution.

L'arrêté
Décision exécutoire à portée générale ou individuelle, émanant d'un ou de plusieurs ministres (arrêté ministériel ou interministériel).

La circulaire
Instruction de service écrite adressée par une autorité supérieure à des agents subordonnés en vertu de son pouvoir hiérarchique. Bien que juridiquement dépourvue de force obligatoire vis-à-vis des administrés, en dehors du cas exceptionnel où leur auteur serait investi d'un pouvoir réglementaire, la circulaire joue un rôle majeur dans les relations entre l'administration et les administrés. Elle détermine en effet le comportement de l'administration. Le terme instruction peut également être employé.

niveau européen

Institutions et organes de

La Commission
Elle est l'organe exécutif de la Communauté et détient pour l'essentiel des compétences de contrôle, d'initiative et d'exécution. Elle est la gardienne des traités et veille à la bonne application de leurs dispositions. Son pouvoir d'initiative lui permet de proposer au Conseil des mesures destinées à développer les politiques communes (par exemple l'agriculture). Dans le cadre de son pouvoir d'exécution, elle assure la mise en œuvre des politiques communes sur la base des décisions du Conseil ou directement en application des traités. Elle est composée de 20 commissaires. L'appareil administratif de la Commission comprend 13 directions générales. La direction générale pour l'emploi et les affaires sociales DG V est responsable de la politique de santé publique.

Le Conseil
Il demeure le principal législateur communautaire. Il crée le droit communautaire sous la forme de règlements et de directives. Il agit en l'occurrence sur la base de

et réglementaire

la Communauté

propositions présentées par la Commission et conformément à différentes procédures de décision. Il est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, « *habilité à engager le gouvernement de cet État membre* ». Le Conseil est présidé par le ministre de l'État membre qui exerce la présidence de l'Union (celle-ci change tous les 6 mois selon l'ordre alphabétique des États membres).
Le Conseil des ministres de la Santé a adopté plusieurs résolutions sur la politique de la santé, sur la santé et l'environnement, et sur le contrôle et la surveillance des maladies transmissibles.

Le Parlement européen

Institution représentative des citoyens européens, il constitue le fondement démocratique de la Communauté. Il participe à l'élaboration des actes communautaires à des degrés divers, en fonction du cadre juridique choisi pour chacun de ces actes. C'est la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs qui est compétente pour les questions ayant trait à la santé.

Le Comité économique et social

*I*l a un pouvoir d'avis. Sa fonction essentielle est de communiquer aux institutions responsables des décisions communautaires l'opinion des représentants de la vie économique et sociale sur les projets et les problèmes de la Communauté. Cette communication se traduit par des avis sur les propositions législatives, adressées à la Commission et au Conseil dans le cadre d'une consultation obligatoire.

Le droit communautaire

Introduit par le traité sur l'Union européenne, l'article 129, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne a rangé pour la première fois la santé publique parmi les compétences officielles de l'Union européenne. Il stipule que la Communauté contribue à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine en encourageant la coopération entre les États membres et, si nécessaire, en appuyant leur action. L'action de la Communauté porte sur la prévention des maladies, et notamment des grands fléaux, y compris la toxicomanie, en favorisant la recherche sur leurs causes et leur transmission ainsi que sur l'information et l'éducation en matière de santé.

Le règlement

De portée générale, il vise à assurer l'application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres. Directement applicable à tout État membre, le règlement est la « *loi des Communautés* » : il doit être intégralement respecté par son destinataire (individu, État membre, organe communautaire). Il s'applique directement à tous les États membres dès lors qu'il est publié au *Journal Officiel des Communautés européennes*, sans que doive être pris un acte de transposition sur le plan national. Il a aussi pour conséquence de rendre inapplicables les réglementations nationales incompatibles avec les clauses matérielles qu'il contient.

La directive

Elle lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, mais laisse aux instances nationales le choix de la forme et des moyens nécessaires. Une directive peut avoir pour destinataires un État membre, plusieurs États ou l'ensemble de ceux-ci. Afin que les principes édictés dans la directive produisent des effets au niveau du citoyen, le législateur national doit adopter un acte de transposition en droit interne qui adapte la législation nationale au regard des objectifs définis dans la directive. Fondamentalement, le citoyen ne se voit conférer des droits et imposer des obligations qu'une fois adopté l'acte portant réception de la directive dans le droit national. Les États membres disposent, pour la transposition, d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir compte des spécificités nationales. La transposition doit s'effectuer dans le délai fixé par la directive. La directive vise avant tout non pas à l'unification juridique mais à l'harmonisation des législations.

La décision

Elle est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne, lesquels peuvent être des États membres, des personnes physiques ou des personnes morales. Elle sert à régler des situations concrètes propres à des destinataires particuliers. Comme les directives, les décisions peuvent comporter l'obligation pour un État membre de faire bénéficier le citoyen d'une position juridique plus favorable. Les décisions peuvent être directement applicables dans les mêmes conditions que les dispositions d'une directive.

Les recommandations et avis

Ils ne se lient pas et ne créent, pour le destinataire, aucun droit ni obligation.

Le Comité des régions

Organe consultatif autonome, il assure la représentativité des collectivités régionales et locales dans l'Union. L'article 198C du traité CE dispose que le Comité des régions est obligatoirement consulté par le Conseil ou la Commission dans un certain nombre de domaines, dont la santé publique (titre X, art. 129). Le Comité est composé de 7 commissions thématiques ; la commission n° 5 est consacrée à la politique sociale, la santé publique, la protection des consommateurs, la recherche et le tourisme.

Le Journal officiel « Lois et Décrets »

Le JOLD paraît tous les jours sauf le lundi (édition datée lundi-mardi). Il comprend quatre divisions :

- une partie législative ;
- une partie réglementaire qui réunit les décrets, arrêtés et circulaires dont la publication au Journal Officiel a été décidée par le ministre signataire ;
- des informations parlementaires ;
- des avis et communications.

La partie réglementaire est classée par ministère.

Des tables mensuelles sont publiées avec un certain délai (par exemple au 1er avril 1999, seule la table de janvier était parue). Une table annuelle est également éditée au cours de l'année suivante. Elles présentent toutes deux un classement chronologique des textes, suivi d'un classement thématique propre à l'éditeur.

Site du *JO*

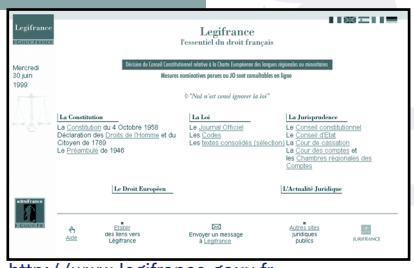
Ce site permet de consulter le catalogue de l'office des publications officielles des Communautés européennes. En effet, la Direction des Journaux Officiels est le bureau de vente, pour la France, de l'ensemble des publications officielles des Communautés européennes, y compris les différentes éditions du JOCE. Il permet également de connaître et de commander tous les rapports parlementaires, ainsi que ceux du Conseil économique et social et de la Cour des comptes. La direction des *Jo* publie également des brochures regroupant tous les textes législatifs sur un domaine (par exemple amiante).

D'autre part, seule la consultation du JOLD du jour est consultable sur ce site. Les recherches antérieures sont renvoyées vers le site *Légifrance*.

http://www.journal-officiel.gouv.fr

Légifrance

Ce site officiel du Gouvernement français met en ligne l'intégralité des textes généraux publiés au Journal officiel « Lois et Décrets » depuis le 1er janvier 1998. Sa mise à jour est quotidienne ; on peut donc consulter le sommaire du JOLD du jour même et récupérer les textes que l'on aura sélectionnés. Pour des recherches antérieures au 1er janvier 1998, seul le site http://www.jurifrance.com est compétent ; sa consultation fait l'objet d'un abonnement payant.



http://www.legifrance.gouv.fr

http://www.sante.gouv.fr

http://www.assemblee-nationale.fr

niveau

http://www.senat.fr

Les Bulletins officiels

Le BO solidarité-santé (Boss)

Édité sous la responsabilité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, sa périodicité est hebdomadaire. Il reprend généralement tous les textes d'intérêt général regardant l'administration éditrice (publiés ou non au Journal Officiel), plus un certain nombre de textes, notamment les circulaires et instructions non publiées, signés par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, à savoir Martine Aubry.

Un plan de classement thématique des textes est repris dans chaque numéro. Les grandes parties en sont : administration générale ; aide et action sociale ; sécurité sociale ; populations-migrations ; relations internationales et européennes ; autorités de l'État et autres ministères.

Le Boss fait l'objet d'une table annuelle. Tout comme le Journal officiel, le délai de parution est important (au 1er avril 1999, la table 1998 n'est toujours pas parue).

Le BO du ministère de la Justice

Sa périodicité est trimestrielle ; son classement thématique est repris dans chaque numéro, la partie 5 concerne les circulaires de l'administration pénitentiaire, où l'on peut trouver les textes concernant la médecine pénitentiaire. Si le texte est signé par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, il sera publié également au Boss.

Le BO du ministère de l'Éducation nationale

De périodicité hebdomadaire, il publie en outre les textes concernant la médecine scolaire et les actions du ministère de l'Éducation nationale en matière de santé.

Le BO du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

Ce bimensuel reproduit, dans sa partie 16, les textes concernant l'hygiène et la sécurité du travail et, dans sa partie 18, ceux en rapport avec l'Inspection médicale du travail.

Tous ces BO ont bien entendu des tables annuelles ; au 1er avril 1999, seules les tables 1997 sont disponibles.

les sources français niveau européen

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Le site officiel du ministère de l'Emploi et de la Solidarité présente l'actualité du ministère, les discours des ministres, les dossiers et communiqués de presse, l'organisation du ministère, des dossiers sur la santé, les recherches, les études et publications de la Drees, ainsi que des renvois vers des sites spécialisés dans les domaines de l'alcool, l'amiante, la douleur, l'informatisation du système de santé et les États généraux de la santé.

Le Journal officiel des Communautés européenes

Il existe deux séries quotidiennes du JOCE qui font l'objet de tables annuelles thématiques et chronologiques qui contiennent :

L'édition L (Législation)

- les règlements ;
- les directives ;
- les décisions du Conseil et de la Commission ;
- les accords entre la CEE et les autres pays ;
- les documents budgétaires.

L'édition C (communications et informations)

- les communications de la Commission, du Conseil, du Parlement, de la Cour de Justice et de la Banque centrale européenne ;
- les actes préparatoires : propositions de décisions, de règlements, de directives ou de modifications de ces textes ;
- les informations : avis, informations sur les programmes communautaires, avis de concours.

Bulletin de l'Union européenne

Édité par le secrétariat général de la Commission, mensuel (10 numéros par an), il rend compte des activités de la Commission et des autres institutions et organes communautaires. Une rubrique sur la santé publique permet de suivre chaque mois tous les documents édités par tous les organismes communautaires dans ce domaine. Ce bulletin reprend l'édition C du *JOCE* et évite ainsi une surveillance quotidienne. Cependant, il paraît avec un certain retard.

Des suppléments de périodicité irrégulière forment chaque année une série. Ils reprennent les textes officiels de la Commission (communications au Conseil, programmes, rapports, propositions). On y trouve également les documents émanant du Parlement, du Conseil, du Comité des régions et du Comité économique et social.

Assemblée nationale

Le site de l'Assemblée nationale permet de suivre l'actualité parlementaire. On peut y consulter les agendas des commissions et des délégations, le programme de la délégation pour l'Union européenne, l'ensemble des documents émanant de l'Assemblée sur un thème donné (propositions et projets de loi, rapports, comptes rendus et textes adoptés). Ce site est très utile pour suivre l'évolution d'un texte de loi en discussion et savoir s'il est adopté.

Sénat

Le site du Sénat est encore plus complet que celui de l'Assemblée nationale. En effet, outre le suivi de l'actualité sénatoriale, il met en ligne en texte intégral l'ensemble des projets, propositions de loi, des débats, ainsi que les rapports législatifs et d'information. Une rubrique permet de suivre mensuellement toutes les propositions d'actes communautaires discutés par les sénateurs. De plus, le Sénat réalise des études de législation comparée sur de nombreux sujets (par exemple le système de santé danois, le système de santé aux États-Unis). La délégation du Sénat pour l'Union européenne produit des rapports d'étude (par exemple quelle action communautaire contre le sida ?).

Europa

Europa est le serveur de l'Union européenne, c'est-à-dire de l'ensemble des institutions et organes de la Communauté européenne. Trois rubriques sont particulièrement intéressantes.

- L'accès par un thème donné aux textes juridiques en vigueur, aux activités législatives en cours et à la mise en œuvre des politiques communes. Cet accès permet de consulter la base de données bibliographiques SCAD (actes communautaires ; publications des institutions ; articles de périodiques ; prises de positions et avis des partenaires sociaux). Il est également possible d'effectuer une recherche d'actualité thématique.
- La seconde rubrique concerne la consultation du *Joce* en ligne. Celle-ci ne peut s'effectuer que sur une durée rétroactive de deux mois, à compter de la date de consultation.
- D'autre part, il est également possible de consulter en ligne le *Bulletin de la Communauté européenne* et ses suppléments (documents COM). Ce site est certainement le plus complet et le plus documenté.

http://www.europa.eu.int

Sources d'Europe

Ce site est celui de *Sources d'Europe,* centre d'information qui fait partie du réseau des Centres d'information sur l'Europe créé par la Commission européenne. Dans sa rubrique « *Actualités protection sociale santé* », on peut consulter la liste des sujets en vigueur. Chaque sujet fait l'objet d'un résumé accompagné d'une adresse électronique qui permet d'accéder à un site plus spécialisé ou au document lui-même.

http://www.info-europe.fr

Ce site est actualisé chaque jour ; destiné au grand public, sa présentation est claire et il offre l'intérêt de la simplicité. Il peut être une première étape avant la consultation du site plus complexe Europa.