



Strasbourg, le 3 décembre 2009

Avis n° 536 / 2009

CDL(2009)118*
Fr. only

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET D'AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LES ACTES NORMATIFS
DE BULGARIE**

sur la base des observations de

**M. Sergio BARTOLE (membre, Italie)
M. Luzius MADER (expert, Suisse)**

* Ce document a été classé en *diffusion restreinte* le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 9 avril 2009, M. Petkov, Représentant permanent de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, a demandé l'expertise de la Commission de Venise sur le projet de loi sur les actes normatifs.

2. M. Sergio Bartole, membre, au titre de l'Italie, et M. Luzius Mader, Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse, au titre d'expert ont été désignés comme rapporteurs et ont présenté leurs observations (CDL(2009)116 et CDL(2009)117 respectivement). Les rapporteurs ont travaillé sur une version anglaise du projet de loi sur les actes normatifs, (CDL(2009)115).

3. L'avis ci-après a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs ; il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa ** session plénière (Venise, **** 2009).

II. Remarques liminaires

4. Le présent avis fait suite à l'avis sur le projet de conception sur une nouvelle loi sur les actes normatifs (CDL-AD(2009)018), adopté lors de 78^e session plénière de la Commission de Venise. Cet avis avait été rédigé sur la base des commentaires des mêmes rapporteurs qui ont pu apprécier la prise en compte de leurs observations dans le présent projet de loi.

III. Observations à caractère général

5. Ce projet de loi traite de la préparation, de l'adoption, de la diffusion, de la promulgation, des effets et de l'application des textes normatifs.

6. L'adoption d'un projet de loi sur les actes normatifs exprime une tradition ou une culture législative propre à la Bulgarie, et pratiquée par plusieurs pays de l'Europe de l'Est.

7. Comme la Commission de Venise avait pu l'évaluer précédemment, une telle démarche peut avoir une utilité pratique incontestable dans la mesure où elle pourra « contribuer à donner plus de poids aux règles régissant la production normative, assurer une meilleure vue d'ensemble de ces règles et en améliorer la cohérence. »¹.

8. La loi sur les actes normatifs a, par conséquent, pour objectif de veiller à respecter et à faire respecter les principes d'état de droit et de sécurité juridique, dont la mise en œuvre dépend aussi de la rédaction des actes normatifs.

9. Il est important de préciser que quand bien même, de part son objet, ce projet touche à des questions qui relèvent du domaine constitutionnel ; de part sa nature, la loi sur les actes normatifs, aura un niveau hiérarchique strictement identique à tout autre texte législatif adopté par le parlement bulgare.

10. Aussi, si la prévalence des règles constitutionnelles sur toutes les lois adoptées par le parlement fait que celles-ci s'avèreront inconstitutionnelles si elles sont contraires à la Constitution ; les textes législatifs adoptés par le Parlement qui ne respecteraient pas les dispositions de la loi sur les actes normatifs ne pourront, en revanche, être annulés sur la base d'une non-conformité à la loi sur les actes normatifs.

¹ Voir CDL-AD(2009)018, paragraphe 15.

11. Le cas règlements et autres textes infra-législatifs est par contre différent, dans la mesure où ces textes ont une position, dans la hiérarchie des normes, inférieure à la loi sur les actes normatifs. En conséquence, ils devront se conformer aux dispositions de la loi sur les actes normatifs et pourront se voir annulés s'ils sont adoptés en violation des dispositions de cette dernière.

A. Structure de l'acte

12. La structure de l'acte suit, de manière générale, celle du projet de conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs² sur lequel la Commission de Venise a donné un avis³.

13. L'insertion d'un chapitre distinct relatif aux actes de l'Union européenne est l'innovation la plus notable.

14. La Commission avait recommandé, dans son avis sur le projet de conception, que la loi sur les actes normatifs y consacre un chapitre distinct, compte tenu de leur importance dans le paysage juridique national⁴.

15. La Commission félicite les rédacteurs du projet d'avoir inséré un chapitre distinct relatif aux actes de l'Union européenne.

16. Toutefois, du point de vue de la structure de l'acte, et étant donné que la loi sur les actes normatifs concerne principalement la législation nationale, traiter des questions relatives aux actes de l'Union européenne pratiquement au début de la loi peut paraître inopportun.

17. Le chapitre relatif aux actes de l'Union européenne pourrait être plus judicieusement placé après le chapitre 5, voire après le chapitre 7.

18. Le chapitre 5, relatif à la préparation des projets d'actes normatifs, révèle une logique organisationnelle dans la préparation desdits actes qui n'est peut être pas judicieuse. En effet, selon la structure du chapitre qui décrit la chronologie des opérations, la consultation publique (Section III) précède l'examen juridique des projets (Section IV).

19. Il semblerait, toutefois, plus judicieux de faire précéder l'examen juridique à la consultation publique, afin d'offrir au public un projet de texte dont la conformité aux exigences juridiques internes et internationales aura déjà été analysée.

20. Enfin, si le droit bulgare est autorisé à traiter de la préparation et de la participation des organes de l'Etat bulgare dans le processus d'adoption des actes de l'Union et à leur mise en œuvre interne par la Bulgarie, il n'en demeure pas moins qu'une distinction des compétences doit être gardée à l'esprit à l'égard des actes normatifs de l'Union européenne, dont l'adoption relève de la compétence des organes de l'Union.

21. Aussi, serait-il éventuellement opportun de modifier le texte du projet en vue d'une séparation nette, d'un côté, des activités des organes du gouvernement et le Parlement de l'État bulgare et, de l'autre côté, des activités des organes de l'Union européenne et des organes de l'Etat de Bulgarie qui participent au processus européen de décision.

B. Champ d'application

² Version anglaise et française du projet du projet de conception, voir CDL (2009)001.

³ Voir CDL-AD (2009)018

⁴ Voir CDL-AD(2009)018, paragraphe 57.

22. La Commission de Venise avait, dans son avis sur le projet de conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs, fortement recommandé que le champ d'application de cette dernière soit étendu aux instances parlementaires⁵.

23. En effet, dans un souci de cohérence et de complétude, les instances parlementaires devraient être tenues de tenir compte des règles qui sont prévues dans cette loi, et ce tant pour l'élaboration, la conception, que l'analyse d'impact, par exemple, des propositions de lois dont les députés seraient à l'origine.

24. La loi sur les actes normatifs devrait donc s'appliquer, en principe, à tous les actes normatifs, indépendamment de l'organe dont ils émanent.

25. Elle devrait donc être respectée lors de la préparation d'actes normatifs par l'administration et le gouvernement, de même que par le Parlement lors de la préparation de tels actes.

26. Or, à plusieurs égards, la version actuelle du projet laisserait entendre que les dispositions de la loi ont été écrites uniquement à l'attention des instances gouvernementales.

27. Tout d'abord, les dispositions de la loi sont écrites à la lumière de la seule organisation interne du gouvernement, de ses méthodes de travail et de son programme politique.

28. Leur extension aux instances parlementaires semble, par conséquent, difficilement imaginable dans le libellé actuel.

29. De plus, la portée réelle du paragraphe 3 du chiffre 3 des dispositions additionnelles, selon lequel les chapitres 1 à 5 et le chapitre 7 ne s'appliqueraient pas aux lois supplétives adoptées par le Parlement, laisse planer un doute sur l'étendue du champ d'application de ce projet de loi.

30. Comme la Commission de Venise l'avait précédemment relevé, l'extension des règles de préparation et de rédaction de la loi sur les actes normatifs aux propositions législatives par le parlement ne saurait être interprétée comme une violation de l'indépendance des membres du parlement, dans la mesure où seuls des aspects techniques sont visés par le projet de loi, les aspects politiques restant du libre exercice des parlementaires.

31. De plus, il est évident qu'une uniformité des règles de rédaction par le pouvoir exécutif et par le pouvoir parlementaire garantirait une uniformité de rédaction et de langage qui peuvent être très utiles pour une interprétation cohérente de la législation.

32. Pour ce faire, à défaut d'étendre le champ d'application du présent projet aux instances parlementaires, des alternatives s'offrent aux autorités bulgares.

33. Celles-ci peuvent suivre l'exemple italien, qui en vertu de la constitution et afin de préserver l'indépendance du parlement, fait traiter les règles de préparation et de rédaction des actes normatifs issus du parlement selon des « *regolamenti parlamentari* » spécifiques. Ces règlements spécifiques obligent les instances parlementaires à mettre en œuvre certaines règles rédactionnelles.

34. Il pourrait également être envisagé de créer une instance législative interne similaire au conseil législatif du gouvernement, dont la création est prévue par le présent projet de loi.

35. La Commission de Venise ne peut que réitérer son souci de voir les règles énoncées par ce projet de loi étendues aux actes préparés par le pouvoir législatif. Soit par le biais de ce projet de loi soit dans le cadre d'autres instruments qui prévoient et assureront le respect des mêmes règles de préparation et de rédaction à l'attention des instances parlementaires.

⁵ Voir CDL-AD(2009)018, paragraphe 63.

36. Enfin, il y a lieu de noter que de nombreuses dispositions du projet de loi ne visent pas nécessairement l'ensemble des actes normatifs au sens de l'article 8 du projet, mais surtout les actes du niveau de la loi formelle (lois et codes).

37. A cet égard, il serait judicieux de distinguer plus clairement entre les règles qui s'appliquent à tous les actes normatifs et celles qui ne s'appliquent qu'aux lois formelles et, ce, plus particulièrement s'agissant du chapitre 5 du présent projet.

C. Contenu normatif

38. Comme l'avait souligné la Commission de Venise dans son précédent avis, « selon un principe reconnu, les lois ne devraient contenir que des dispositions de caractère normatif, c'est-à-dire des éléments qui créent des droits et obligations, mettent en place des organes et définissent leur tâches et leurs compétences ou en fixent les procédures »⁶.

39. Or, force est de constater que le projet de loi contient des dispositions dont la nature et la portée normatives sont très différentes.

40. A côté des dispositions qui, indiscutablement, doivent figurer au niveau de la loi formelle, le projet contient également des dispositions qui, vu leur contenu, pourraient être introduites au niveau réglementaire (comme par exemple l'article 54), ou figurer dans des instructions internes, car elles n'ont pas de portée normative externe (comme par exemple l'article 49).

41. D'autres dispositions, toujours au vu de leur contenu, relèvent davantage du bon conseil ou de la recommandation que de la norme juridique (comme par exemple l'article 73.1) ou s'avèrent être de nature purement descriptive ou explicative (comme par exemple les articles 19 et 20 qui rappellent les règles pertinentes de l'Union européenne concernant ses types d'actes normatifs). S'agissant de ces dernières, la question de savoir si du point de vue juridique, c'est-à-dire, dans ce contexte, du point de vue du droit européen, il est admissible de les insérer dans un cadre normatif national reste d'ailleurs ouverte.

42. Ces dispositions au caractère purement descriptif ou explicatif semblent davantage destinées aux légistes et futurs rédacteurs de textes normatifs.

43. Si, comme l'avait souligné la Commission de Venise, l'adoption d'une loi sur les actes normatifs peut avoir une « utilité pratique incontestable » et « contribuer...à assurer une meilleure vue d'ensemble des règles et à en assurer la cohérence »⁷ l'adoption d'une telle loi ne peut être « considérée que comme une contribution partielle à la réalisation du but général qu'est l'amélioration de la qualité de la législation bulgare »⁸.

44. En ajoutant aux normes à caractère purement normatifs des dispositions qui n'ont pas un caractère normatif au niveau législatif, les rédacteurs du projet semblent avoir conçu ce projet de loi comme un instrument et guide uniques pour la conception, l'élaboration de textes normatifs.

45. Si la praticité d'une telle approche peut être éventuellement soutenue, il faut être conscient qu'elle nuit à la qualité du texte législatif et ne saurait constituer, en elle-même, un exemple de procédé législatif de qualité à suivre, par ailleurs.

46. La Commission de Venise ne peut que réitérer sa recommandation antérieure de veiller à ce que le texte de la loi sur les actes normatifs se limite à formuler des éléments à caractère

⁶ CDL-AD(2009)018, paragraphe 48.

⁷ Voir CDL-AD(2009)018, paragraphe 15.

⁸ CDL-AD(2009)018, paragraphe 33.

purement normatif et à utiliser d'autres instruments pour les dispositions qui n'auraient pas un caractère normatif.

D. Densité normative

47. Au niveau de la densité normative le projet contient de nombreuses règles d'importance mineure qui ne doivent pas nécessairement figurer au niveau de la loi formelle.

48. Il serait possible de les édicter au niveau infra-légal et de décharger ainsi quelque peu le texte de loi. La densité normative de ce projet pourrait en conséquence être réduite quelque peu. En effet, comme l'avait souligné la Commission précédemment, les détails administratifs peuvent être réglés et figurer dans un décret d'application⁹.

49. Des règles trop détaillées et secondaires nuisent, en effet, à la compréhensibilité du contenu essentiel du projet de loi.

50. La Commission de Venise recommande de réduire quelque peu la densité normative du projet.

E. Présentation légistique

51. Le projet, et les actes normatifs en général, gagneraient considérablement en lisibilité si les articles étaient munis d'un titre (médiannal ou marginal) qui indique le contenu essentiel de chaque article. Une disposition correspondante pourrait être ajoutée au Chapitre 7.

52. La Commission de Venise recommande aux rédacteurs de songer à la présentation légistique du projet, et des actes normatifs en général, en prévoyant d'ajouter aux articles un titre qui indique l'essentiel de leur contenu.

IV. Observations spécifiques

Chapitre 1

Ce chapitre traite d'un certain nombre d'aspects généraux de l'activité législative bulgare.

53. Selon l'article 3.2 la compétence d'adopter un acte normatif ne peut pas être déléguée.

54. La formulation d'un tel principe de manière aussi absolue peut paraître excessive et en contradiction avec l'idée, généralement admise, que des compétences législatives peuvent être déléguées si certaines conditions sont respectées. Les articles 11.3 et 12 semblent d'ailleurs confirmer cette idée.

55. Quand bien même, il est vrai, la constitution ne prévoit pas la délégation de la fonction législative du parlement au gouvernement, dans le même temps, elle ne l'interdit pas non plus.

56. La Commission recommanderait néanmoins aux rédacteurs du projet de reconsidérer la pertinence dans ce projet de loi et, le cas échéant, la formulation d'un principe de délégation de la fonction législative.

57. L'article 5.2 pourrait être amendé afin d'ajouter la mention du respect du principe d'égalité, ce qui permettrait d'affiner et de clarifier la référence faite à l'exigence de « la nature des relations sociales régies par la loi ».

⁹ Voir sur la densité normative, CDL-AD(2009)018, paragraphes 51 à 53.

58. Les articles 5.1 et 5.6 concernent des questions de nature très technique qui pourraient être abordées dans le chapitre 6 ou 7.

59. Il serait utile, par ailleurs, de distinguer plus clairement entre la création d'un acte normatif nouveau et la modification d'un acte normatif existant. Cette distinction pourrait être faite dans le chapitre 1 déjà, mais elle est plus importante encore dans les chapitres 6 et 7.

60. L'article 7 est difficilement compréhensible. Il va de soi que la mise en œuvre du droit de l'Union européenne sur le plan national peut requérir l'adoption d'actes normatifs nationaux. La mention de cette situation particulière dans le chapitre introductif semble inutile. La référence (entre parenthèses à la fin de la disposition) à l'article 17 paraît, en outre, être incorrecte.

Chapitre 2

Le chapitre 2 précise les types d'actes normatifs. Il distingue notamment les différentes catégories d'actes en fonction de leur place dans la hiérarchie des normes.

61. Comme l'avait souligné la Commission de Venise dans son avis sur le projet de conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs, l'insertion d'un tel chapitre est bienvenue car « elle permettra, en effet, d'unifier la terminologie et de clarifier la place des différents actes législatifs dans la hiérarchie des normes »¹⁰.

62. L'analyse de ce chapitre appelle quelques remarques complémentaires.

63. L'article 8 distingue entre les codes et les lois. La portée de cette distinction est cependant difficile à comprendre dans la mesure où, du point de vue de la hiérarchie des normes, les deux types d'actes normatifs se situent au même niveau.

64. De plus, la procédure pour préparer, adopter et promulguer des codes et des lois ordinaires semblant être identique, la nécessité d'une telle distinction n'est pas plus acquise ; et ce d'autant plus que plus loin dans le projet, à l'article 10.2, il est précisé que les dispositions s'appliquant aux lois s'appliquent aussi aux codes.

65. L'article 8.3 mentionne plusieurs formes de niveau normatif infra-légal. La multitude de formes ne permet pas clairement de les différencier entre elles. Il est en effet difficile de comprendre du libellé quelle serait la différence entre « *decrees* », « *rules* » et « *ordinances* » et si elles font toutes parties du niveau infra-légal ou désignent d'autres catégories de textes.

66. A cet égard, il n'est pas clair si le terme « *regulation* » désigne une forme particulière d'acte normatif (voir par exemple article 15.2) ou s'il est simplement un synonyme pour désigner une règle ou une réglementation dans un sens général, indépendamment de la forme particulière utilisée.

67. De plus, selon l'article 8.3 les « instructions » sont aussi considérées comme des actes normatifs. Ce libellé ne semble pas conforme à la définition des actes normatifs figurant à l'article 2 du projet.

68. Par ailleurs, d'un point de vue dogmatique, les instructions sont, en principe, des règles purement internes qui, le plus souvent, n'ont pas la portée générale et abstraite qui caractérise les normes juridiques.

69. Enfin, l'article 15, en décrivant les actes normatifs que peut adopter le Conseil municipal, semble sortir du champ d'application de la loi. Tout du moins les chapitres 4 et 5 en particulier sont clairement inapplicables à la préparation et à l'adoption d'actes normatifs par ce Conseil.

¹⁰ CDL-AD(2009)018, paragraphe 47.

70. La Commission invite les rédacteurs à décrire plus clairement le niveau normatif infra-législatif et à distinguer le niveau infra-légal d'autres catégories de texte.

Chapitre 3

Ce chapitre est, selon son titre, consacré aux actes de l'Union européenne ayant force obligatoire.

71. Les dispositions de ce chapitre relèvent de la compétence de l'Union européenne et n'ont pas véritablement leur place dans ce projet de loi.

72. A cette observation générale, quelques remarques spécifiques peuvent s'ajouter qui permettront de mieux comprendre l'évaluation générale sur la pertinence de ces dispositions.

73. Les articles 19 et 20 rappellent les règles pertinentes de l'Union européenne concernant ses types d'actes normatifs. Ces deux articles n'ont aucune portée normative, ils ne font qu'expliquer et décrire l'effectivité *de jure* des textes européens dans l'ordre juridique interne des membres de l'Union européenne.

74. De telles dispositions purement explicatives, ne devraient pas figurer dans une loi, leur place serait davantage dans un commentaire de loi.

75. L'article 20 concerne la mise en œuvre, sur le plan national bulgare, d'actes normatifs de l'Union Européenne. Cette mise en œuvre peut requérir la préparation et l'adoption d'actes normatifs bulgares auxquels la loi sur les actes normatifs s'applique.

76. En principe, les règles pourraient être les mêmes que pour les autres actes normatifs bulgares. Si, à certains égards, des règles spécifiques sont jugées nécessaires, elles pourraient être intégrées dans les chapitres correspondants de la loi bulgare sur les actes normatifs et dans les dispositions d'exécution de cette loi.

77. Les articles 22 à 24 concernent la participation des autorités bulgares au processus législatif au niveau de l'Union européenne. Là encore, les règles nécessaires pourraient être intégrées dans les chapitres correspondant de la loi bulgare sur les actes normatifs et dans les dispositions d'exécution de cette loi.

78. Pour conclure, il est tout à fait concevable qu'un chapitre spécifique aux actes de l'Union européenne soit considéré comme opportun, en raison notamment de l'importance de la législation européenne pour la législation bulgare ou en raison de l'importance que les autorités bulgares accordent à la participation au processus législatif au niveau européen d'une part, et à la mise en œuvre de la législation européenne sur le plan national d'autre part.

79. La Commission recommanderait néanmoins de placer ailleurs, dans le projet de loi, un tel chapitre et, dans ce cas, de distinguer plus clairement la participation au processus législatif européen d'une part, et la mise en œuvre de la législation européenne sur le plan national, d'autre part.

Chapitre 4

Ce chapitre traite de la planification des travaux législatifs.

80. Selon les termes de ce chapitre, il semblerait que seuls les projets de loi et secondairement les règlements préparés par l'administration et le gouvernement, dans le cadre de son programme législatif, soient visés par ces dispositions.

81. Ces dispositions sont d'une grande importance pour l'activité législative et pour l'organisation du travail du gouvernement et des relations entre ses organes.

82. Il serait, néanmoins, tout à fait possible d'imaginer que de telles dispositions trouvent également leur place dans un projet de loi concernant la structure et le fonctionnement du gouvernement, si un tel projet de loi devait exister.

83. Par ailleurs, si une communication formelle du programme législatif du gouvernement au Parlement devait avoir lieu, la Commission recommanderait de le prévoir explicitement dans ce chapitre également.

84. Ce chapitre prévoit une consultation publique à l'article 25.7. Il est difficile de comprendre le sens que peut revêtir cette consultation publique au delà de celle déjà prévue dans la Section III du Chapitre 5.

85. La Commission recommanderait d'éviter des confusions relativement à un point important que celui de la consultation publique.

86. Enfin, la possibilité, prévue à l'article 27, pour l'autorité qui a proposé un projet de loi figurant dans le programme législatif du Conseil des Ministres de le retirer semble curieuse, dans la mesure où elle laisse supposer qu'un ministre, par exemple, puisse décider de retirer un projet mis dans le programme législatif du Conseil des Ministres. Une clarification de la disposition serait souhaitable.

Chapitre 5

Ce chapitre traite des aspects procéduraux et organisationnels des travaux légistiques préparatoires effectués au sein de l'administration et au niveau gouvernemental. Il est divisé en cinq sections : dispositions générales, analyse d'impact, consultation publique, examen juridique des projets d'actes normatifs par le Ministère de la Justice et le Conseil de législation.

87. Les dispositions prévues à la section I (Dispositions générales) sont particulièrement bien venues et doivent être, en général, saluées.

88. Seul l'article 29, tel qu'il est rédigé, n'apporte pas de réelle utilité pratique. Il se contente, en effet, de mentionner quelques principes généraux sans les définir et sans donner les clefs pour s'y conformer.

89. L'article 31, prévoyant qu'il faut élaborer un concept avant de préparer un projet d'acte normatif, décrit une démarche particulièrement judicieuse car elle assure que les questions de principe sont abordées bien avant le travail essentiellement rédactionnel.

90. Les exigences, fixées aux articles 32 et 33, d'accompagner chaque projet d'un rapport qui réponde clairement à un certain nombre de questions essentielles, semblent très utiles et doivent être également saluées.

91. De plus, en exigeant une définition des buts et objectifs de chaque projet de loi, les rédacteurs s'assurent que les pouvoirs discrétionnaires de l'administration et des juges en sont d'autant plus clairement délimités. Les principes de l'état de droit et de sécurité juridique en seront d'autant plus respectés et mis en œuvre.

92. Par ailleurs, il semble résulter de ces dispositions que la rédaction d'un concept et d'un rapport relèvent de la responsabilité de chaque ministre à qui appartient également le devoir de consulter les autorités compétentes et la société civile. Cette distribution de tâches est tout à fait raisonnable, surtout si l'on considère que le programme législatif a dû être approuvé précédemment par le Conseil des Ministres.

93. Enfin, l'article 36.2, prévoyant que le dossier accompagnant le projet d'acte normatif est public, doit être particulièrement salué dans la mesure où cette exigence est tout à fait susceptible de contribuer à la qualité des travaux préparatoires.

94. La raison d'être comme la portée de section II prévoyant une analyse d'impact (évaluation prospective des effets de la législation) ne sont pas très claires.

95. En effet, il ne ressort pas très clairement du projet de loi dans quels cas une analyse « standard » suffirait et dans quels cas une analyse d'impact « pleine et entière » est nécessaire.

96. L'article 38.1 prévoit que l'autorité responsable pour la préparation du projet de loi doit procéder à l'analyse d'impact. Il ne ressort pas clairement de ce libellé si l'autorité responsable doit effectuer elle-même l'analyse d'impact ou si elle est peut avoir recours à une entité administrative, voire à une entreprise privée ou in institut spécialisé pour ce faire. Il serait prudent que le libellé de cet article n'exclue pas ces dernières possibilités.

97. En vertu de l'article 39, il semblerait qu'il appartienne au Comité des Ministres de décider des projets de textes qui devront faire l'objet d'une analyse d'impact. Cette disposition semble impliquer que l'analyse d'impact couvrirait des aspects économiques seulement. Or il faut relever que des projets de loi peuvent ne pas avoir d'impact du point de vue économique mais seulement d'un point de vue social, organisationnel ou législatifs.

98. Par conséquent la Commission recommanderait éventuellement de prévoir une délibération du Conseil des Ministres seulement dans les cas qui ne nécessitent pas cette analyse d'impact.

99. La Commission invite les rédacteurs à revoir le sens et la portée de la section II.

100. La section III traite de la consultation ou audition publique et de sa coordination. A cet égard, la Commission tient à rappeler que ces dispositions devront être lues, interprétées et appliquées en conformité avec les principes de la liberté d'expression et de la liberté de réunion qui constituent les fondements d'un ordre démocratique.

101. La Commission de Venise félicite les auteurs de ce projet pour avoir prévu une telle section. Elle a, dans le cadre de ses avis précédents, eu l'occasion de souligner l'importance de la consultation externe et notamment de la discussion publique sur les projets de lois¹¹.

102. La Commission se félicite également que la majeure partie des recommandations faites à cet égard¹² dans son avis sur la conception pour une nouvelle sur les actes normatifs semble avoir été prise en compte.

103. Cependant, le délai de 30 jours, tel que prévu à l'article 42.3, semble toujours extrêmement court.

104. La Commission avait déjà dans son avis sur le projet de conception recommandé d'allonger ce délai d'un mois, le considérant trop court¹³. La Commission de Venise réitère son avis de rallonger substantiellement ce délai.

105. Par ailleurs, régler dans une même section la consultation ou audition publique (Articles 42 à 44) ainsi que la procédure interne à l'administration (Article 45) ne semble pas opportune.

¹¹ Voir, CDL-AD(2008)042, paragraphe 28, CDL-AD(2009) 018, paragraphe 19.

¹² Voir CDL-AD (2009)018, paragraphes 78 à 89.

¹³ Voir CDL-AD(2009)018 , paragraphe 83.

106. Cette dernière devrait, en effet, faire l'objet d'une section distincte afin de préciser le déroulement des échanges entre ministères tant dans la phase préparatoire que dans la phase qui précède immédiatement la prise de décision du Conseil des Ministres.

107. La Commission invite donc les rédacteurs à séparer plus distinctement, dans le projet de loi, les dispositions relatives à la consultation ou à l'audition publique des dispositions traitant de la procédure interne à l'administration.

108. L'examen juridique (Section IV) et le Conseil de législation (Section V) appellent quelques commentaires spécifiques.

109. Sur le plan de la structure, tout d'abord. Il pourrait être utile de rassembler les deux sections, section IV et section V, pour n'en faire qu'une. Ceci permettrait de comprendre davantage la relation entre le « *Législation Council Directorate* » mentionné à l'article 48.1 et le « *Législation Council* » de l'article 52.

110. De plus, l'énumération faite à l'article 47, du contenu de l'examen juridique gagnerait en logique si les chiffres 1 et 5 étaient successifs car leur objet est très lié.

111. Sur le fond, l'examen de conformité à la Convention européenne des droits de l'homme, prévu au point 3, devrait normalement être compris au point 2 qui exige que l'examen juridique vérifie la conformité avec les traités internationaux faisant partie de l'ordre juridique interne.

112. Si l'on peut comprendre que l'examen de conformité à la Convention européenne des droits de l'homme fasse, du fait de son importance, l'objet d'une attention particulière ; l'examen de la compatibilité avec le droit de l'Union européenne pourrait être alors mentionné également explicitement. Et ce, d'autant plus que l'article 52 prévoit la création d'une section spéciale à cet effet.

113. L'actuel libellé ou traduction de l'article 50.1 de la section V sur le Conseil législatif laisserait entendre que ce dernier aurait des compétences législatives (« *law-making...functions* »). A moins que cela soit un effet de la traduction, il faudrait distinguer la préparation des actes normatifs de la notion de compétence législative qui revêt une tout autre question que de celle de la capacité de rédiger.

114. L'article 52.3 disposant que chaque section du Conseil de législation aura au moins le même nombre de collaborateurs que l'entité administrative matériellement compétente correspondante semble très favorable au Conseil de législation qui, au vu de ses fonctions, ne semble avoir qu'une fonction d'analyse et non pas rédactionnelle.

115. Cette configuration serait par contre plus compréhensible si le Conseil de législation était chargé d'élaborer les projets d'actes normatifs sur la base des informations matérielles et des choix de politique législative provenant du ministère responsable. Le Conseil de législation ressemblerait davantage à un service central de rédaction, à l'instar de qui existe notamment en Grande Bretagne.

116. Les dispositions prévues à l'article 53.3 sur les langues étrangères que les membres du Conseil législatif doivent parler ou sur leur salaire (Article 54) n'ont pas leur place dans ce projet de loi sur les actes normatifs et pourraient être introduites au niveau règlementaire, par exemple.

Chapitre 6

Ce chapitre traite de la structure des actes normatifs. Il semble qu'il reflète la tradition ou la pratique légistique bulgare.

117. Ce chapitre est assez long et détaillé contenant certaines règles dont l'utilité pratique peut être grande mais dont la portée normative n'est pas acquise.

118. Il gagnerait en clarté si les dispositions qui ont trait à des actes normatifs nouveaux et celles qui concernent la modification ou l'abrogation d'actes normatifs existants étaient plus clairement séparées.

119. A cet égard, les articles 57 et 60-61 peuvent s'avérer utiles dans la mesure où ils semblent obliger le législateur à amender ou à compléter un acte normatif en adoptant des dispositions explicites, ce qui interdirait par exemple l'amendement tacite ou le complément tacite d'un acte normatif.

120. Cette procédure est à saluer dans la mesure où elle permettra d'éviter des difficultés d'interprétations qui découlent souvent de l'adoption par le législateur de dispositions successives et parfois contradictoires sans mention expresse de l'amendement ou du complément de la législation antérieure.

121. Si le souci de prévoir des dispositions spécifiques traitant de la modification d'actes normatifs, peu être salué ; la Commission invite néanmoins les auteurs à séparer plus clairement les mesures qui concernent la modification ou l'abrogation d'actes normatifs existants de celles qui ont trait à des actes normatifs nouveaux.

122. La Commission attire, néanmoins, l'attention des auteurs sur le caractère peu normatif de la plupart des règles prévues dans ce chapitre.

Chapitre 7

Ce chapitre traite de la formulation à utiliser dans les dispositions d'un projet de loi.

123. Il offre ainsi de manière assez détaillée des conseils ou recommandations rédactionnels.

124. L'article 73 déclare, par exemple, que les dispositions d'un acte normatif doivent être « brèves, claires et précises et qu'elles doivent respecter un ordre logique dans le langage bulgare généralement parlé » et que « des digressions à ce langage ne sont acceptables que si elles sont exigées par le sujet de la loi ».

125. Si l'on considère que toute législation est conditionnée tant par la spécificité de son sujet que par les exigences de la pratique juridique, des digressions à ce langage commun devraient être plus généralement admises.

126. Néanmoins, il est vrai, et les auteurs ont raison de le relever à l'article 74, que le langage juridique et les formulations juridiques utilisés doivent revêtir une signification consistante au fil des lois.

127. Cette exigence est particulièrement pertinente aujourd'hui à la lumière de l'impact des textes de l'Union européenne sur le corpus juridique d'un pays. Le législateur bulgare devra se conformer au langage utilisé par l'Union européenne et éviter d'introduire des nouvelles expressions et terminologies qui pourraient entrer en conflit dans la pratique.

128. L'article 76 du projet semble exiger que les références au sein d'un même texte ou entre des textes soient faites de manière explicite. On peut supposer que cette règle implique non seulement une référence explicite mais également une mention explicite des dispositions qui sont visées par cette référence, comme par exemple un numéro de l'article visé, la date et le numéro de la loi visés.

129. De manière plus générale, comme au chapitre précédent, si l'utilité de ces recommandations ou conseils rédactionnels n'est pas à remettre en question, la Commission

aimerait souligner que leur présence dans une loi sur les actes normatifs est plus discutable.

130. Ces règles auraient tout à fait leur place dans un manuel de rédaction, qui avait d'ailleurs été mentionné et recommandé par la Commission de Venise dans son avis précédent.¹⁴.

Chapitre 8

Ce chapitre traite de l'authentification, de la promulgation et de la divulgation des actes normatifs.

131. La « promulgation » dans le Journal officiel telle que prévue à l'article 82, sauf à correspondre à une pratique juridique bulgare, semble couvrir plutôt la publication.

132. L'article 86.1, qui prévoit l'entrée en vigueur des actes de l'Union européenne ne relève pas de la compétence du législateur bulgare, n'a pas vraiment sa place dans ce projet. Cette remarque vaut également pour l'article 92.2 du projet.

Chapitre 9

Ce chapitre traite de l'entrée en vigueur.

133. L'article 92.2 prévoyant l'entrée en vigueur des actes de l'Union européenne est inopportun dans la mesure où cette question ne saurait être réglée par ce projet de loi. En outre, cet article n'a pas de valeur normative mais déclaratoire.

134. L'article 93.3, deuxième phrase, semblant prévoir une date d'entrée en vigueur différente des actes normatifs pour les actes d'application serait contraire au principe selon lesquels les actes d'application doivent entrer en vigueur en même temps que les actes normatifs qu'ils mettent en œuvre.

135. L'article 98 sur le domaine d'application national de la constitution, des lois des décrets ou du domaine d'application municipal des actes municipaux semble exprimer une évidence et n'a aucun caractère normatif.

136. Les Articles 95-96 dans la mesure où ils touchent aux effets des décisions de la cour constitutionnelle répètent inutilement les dispositions constitutionnelles en la matière. En effet l'article 151.2 et 3 prévoient les mêmes mesures.

137. La Commission de Venise invite les rédacteurs à réviser le chapitre sur l'entrée en vigueur pour n'y laisser que des dispositions normatives en évitant toute disposition déclaratoire, voire non pertinentes, relativement à l'entrée en vigueur.

Chapitre 10

Ce chapitre décrit les règles ou principes dogmatiques en matière d'interprétation des actes normatifs.

138. Les principes d'interprétation développés dans ce projet sont conformes avec les principes généraux de la doctrine juridique, comme par exemple le principe d'interprétation stricte en ce qui concerne par exemple les peines, les exceptions et les règles spécifiques de procédures.

139. Le projet prévoit également la possibilité d'avoir recours au principe d'analogie, en cas de lacune juridique. Il précise également que l'interprétation statutaire d'une loi ne s'applique qu'à

¹⁴ Voir CDL-AD(2009)018, paragraphes 33-35, 36, 37, 39.

compter de l'entrée en vigueur de la loi interprété. A cet égard, il serait utile de préciser que cette interprétation ne se sera valide que pour le futur.

140. Si les principes exposés sont donc conformes aux principes généraux, on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité, dans un projet de loi, d'une telle formulation normative de la méthodologie juridique en matière d'interprétation.

141. La Commission de Venise recommanderait aux auteurs de reconsidérer la pertinence, dans ce projet de loi, d'un chapitre sur les principes dogmatiques en matière d'interprétation des actes normatifs.

Chapitre 11

Ce chapitre traite de l'évaluation rétrospective des effets de la législation ("*impact assessment*").

142. Ce chapitre met l'accent sur un aspect très important de l'activité législative. Cette évaluation rétrospective est, en effet, un élément indispensable de toute démarche méthodique en matière de préparation et de mise en œuvre de la législation.

143. La Commission de Venise félicite les auteurs d'avoir prévu un tel chapitre sur l'évaluation rétrospective des lois.

144. Cependant, au vu des rapports étroits et de la nécessaire complémentarité entre les évaluations prospectives (chapitre 5, section II) et rétrospectives (chapitre 11), il serait éventuellement plus judicieux de réunir toutes ces dispositions dans un chapitre distinct consacré à l'évaluation des effets de la législation (ou analyses d'impact).

145. La Commission de Venise invite les auteurs à considérer la possibilité de regrouper dans un même chapitre sur l'analyse d'impact les évaluations prospectives et les évaluations rétrospectives.

Conclusions

146. La Commission constate que le projet de loi sur les actes normatifs a, dans une certaine mesure, tenu compte de son avis sur la conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs.

147. Ce projet de loi constitue indéniablement une avancée significative dans la solution des exigences liées à une production normative de qualité et par là même à la mise en œuvre des principes de l'état de droit et de sécurité juridique.

148. Néanmoins, la Commission recommande vivement d'apporter quelques modifications au projet de loi, et ce, à la lumière des remarques spécifiques faites ci-dessus qui ont principalement pour objectif de satisfaire aux objectifs de qualité, de cohérence et d'efficacité du paysage juridique interne de la Bulgarie.

149. De plus, au vu des engagements internationaux de la Bulgarie vis-à-vis de l'Union européenne notamment, une attention particulière doit être consacrée aux relations entre le droit de l'Union européenne et la législation bulgare internes afin d'éviter des conflits de normes.

150. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance complémentaire.